Noviembre de 2015

XV Certamen Nacional

de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

1er LUGAR

La fiscalización del gasto federalizado: los retos de la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción

Por
Antonio Ruiz Porras

2do LUGAR

Lecciones internacionales para mejorar el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción

Por
Alejandro Navarro Arredondo

3er LUGAR

El fortalecimiento de los instrumentos de control de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

Por
Liliana Deyanira González Viveros, Anahí Gutiérrez Luna y Uriel Eugenio González Espinosa

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

ASF Auditoría Superior de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ASOFIS

CIDE

Noviembre de 2015

XV Certamen Nacional

de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala".

Benito Juárez

Página

Presentación 5

1er LUGAR

La fiscalización del gasto federalizado: los retos de la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción 9
por Por Antonio Ruiz Porras

2do LUGAR

Lecciones internacionales para mejorar el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción 29
por Alejandro Navarro Arredondo

3er LUGAR

El fortalecimiento de los instrumentos de control de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción 53
por Liliana Deyanira González Viveros, Anahí Gutiérrez Luna y Uriel Eugenio González Espinosa

Presentación

...

La Auditoría Superior de la Federación en un esfuerzo conjunto con la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados (CVASF), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), lanzó la convocatoria correspondiente al XV Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

Hay que reconocer que el mundo de la auditoría gubernamental es distinto a aquel existente hace quince años, cuando tomó forma la idea de esta invitación. Podemos distinguir, como las causas principales, a las profundas transformaciones que ha atravesado el ejercicio gubernamental en nuestro país, la modificación y diversificación de las demandas de la sociedad y la introducción de nuevos conocimientos y tecnologías en la disciplina.

Creo que un elemento que debemos de tomar en cuenta para ver este cambio es el impacto que tuvo el proceso de apertura democrática, que arrancó prácticamente con el siglo y que ha tocado

prácticamente a la totalidad del quehacer público y su interacción con la ciudadanía. Es necesario tener en mente que este proceso aún está lejos de culminar, puesto que, al generar una serie de contradicciones entre las expectativas de la población y la realidad existente, continuamente se renueva su *momentum*, planteando nuevos retos y posibles soluciones.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la aparición de las iniciativas que condujeron a crear dos sistemas de alcance nacional, uno orientado hacia aquellas prácticas vinculadas con la fiscalización por parte de todos los entes auditores del país, y el otro de mayor amplitud en sus objetivos, pero que se apoya esencialmente en el primero que busca prevenir y abatir el fenómeno de la corrupción, ante el que la permisividad y la indiferencia de décadas pasadas han dado paso a una actitud más intransigente y cuestionadora por parte de la sociedad en su conjunto.

Tanto el Sistema Nacional de Fiscalización como el Sistema Nacional Anticorrupción, son muestra de un enfoque diferente por parte de las instituciones gubernamentales para enfrentar los retos actuales, basado en la concepción de que los problemas de carácter estructural deben ser abordados desde una perspectiva multidisciplinaria para poder encontrarse una solución viable y que atienda no sólo a sus manifestaciones sino a las causas que los generan.

No es por ello de extrañarse que, en esta ocasión, los trabajos que fueron distinguidos con los tres primeros lugares tengan como leitmotiv los esfuerzos para combatir a la corrupción y el papel destacado que tiene la fiscalización superior para coadyuvar a alcanzar ese objetivo.

El Primer Lugar fue otorgado a Antonio Ruiz Porras, por el ensayo titulado "La fiscalización del gasto federalizado: los retos de la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción".

En este ensayo se evalúa y cuantifica la implementación de estas disposiciones constitucionales atribuidas a la ASF.

La reforma constitucional que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción faculta a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las transferencias condicionadas y no condicionadas que reciben estados y municipios por ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para el estudio de las transferencias no condicionadas, el análisis construye un escenario con base en las tendencias que ha mostrado la fiscalización de las transferencias condicionadas a nivel subnacional entre los años 2000 y 2013.

Las tendencias analizadas refieren tanto las transferencias como las auditorías de cada entidad. La conclusión principal del análisis es que el esfuerzo fiscalizador requerido para auditar las transferencias no condicionadas será muy alto y no será homogéneo entre las entidades.

El segundo puesto fue dado al texto "Lecciones internacionales para mejorar el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción", escrito por Alejandro Navarro Arredondo.

Este ensayo tiene como objetivo presentar un análisis comparativo de los diseños institucionales anticorrupción de varios países. Todos los casos que se revisan implican la participación de una o más entidades que se hacen cargo de alguna tarea específica en materia anticorrupción.

La idea es obtener ciertas lecciones acerca de las ventajas y desventajas de cada diseño institucional, y de esta manera ofrecer recomendaciones de política pública para mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción mexicano.

Finalmente, en tercer lugar, quedó el equipo integrado por Liliana Deyanira González Viveros, Anahí Gutiérrez Luna y Uriel Eugenio González Espinosa, y que presentó el trabajo titulado "El fortalecimiento de los instrumentos de control de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción".

La reciente reforma en materia de combate a la corrupción, mediante la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, pretende incluir la participación ciudadana y fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública, así como reforzar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, el reto no radica solamente en establecer acuerdos y diseñar leyes viables, sino en construir un sistema con la noción de que la corrupción va más allá de un problema cultural y ético. La construcción de este sistema debe considerar límites al ejercicio del poder público, lo cual implica la creación y el fortalecimiento de capacidades de control interno y externo al propio gobierno.

En el ensayo se describen los instrumentos de control de las acciones del gobierno con que cuentan la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. El objetivo del texto es analizar la forma en que los instrumentos de control interno y externo podrían verse fortalecidos en el marco del recién aprobado Sistema Nacional Anticorrupción.

Deseo hacer una mención especial de los académicos que contribuyeron a esta edición del Certamen con la evaluación de los trabajos recibidos, papel que desempeñaron con elevado sentido del profesionalismo y de la objetividad para determinar el mérito de las aportaciones ahí vertidas.

Se trata del Dr. Khemvirg Puente Martínez, Secretario Académico del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; el Mtro. Ricardo Raphael de la Madrid, Coordinador de la Maestría en Periodismo y Asuntos Públicos del Centro de

Investigación y Docencia Económicas y el Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Profesor Investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Agradecemos profundamente su empeño.

Este Certamen, que se ha consolidado al paso de los años como un escaparate para el talento, está hecho fundamentalmente por quienes desean compartir sus perspectivas en torno a este tema que es del interés de toda la ciudadanía. Esperamos que siga representando una alternativa para contribuir a esta labor en común, que es el perfeccionamiento de la fiscalización superior en México.

CPC Juan M. Portal M.
Auditor Superior de la Federación

Primer Lugar

...

La fiscalización del gasto federalizado: los retos de la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción

Por Antonio Ruiz Porras

Resumen

La reforma constitucional que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) faculta a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar las transferencias condicionadas y no condicionadas que reciben estados y municipios por ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este ensayo se evalúa y cuantifica la implementación de estas disposiciones constitucionales atribuidas a la ASF. Para el estudio de las transferencias no condicionadas, el análisis construye un escenario con base en las tendencias que ha mostrado la fiscalización de las transferencias condicionadas a nivel subnacional entre los años 2000 y 2013. Las tendencias analizadas refieren tanto las transferencias como las auditorías de cada entidad. La conclusión principal del análisis es que el esfuerzo fiscalizador requerido para auditar las transferencias no condicionadas será muy alto y no será homogéneo entre las entidades.

1. Introducción

El 27 de mayo de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto promulga un conjunto de reformas de los artículos 73, 107, 109, 113, 116 y 134 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de rediseñar el marco institucional para el combate a la corrupción.

Esta reforma constitucional fortalece la supervisión sobre la función pública, la fiscalización superior del gasto federalizado y las sanciones de las conductas que distorsionan las metas y los objetivos de la planeación gubernamental. Para ello, dicha reforma propone una nueva articulación y coordinación interinstitucional entre la federación, los estados y los municipios. En general, se busca que el Estado disponga de instituciones y mecanismos de supervisión interna y externa, con capacidad para inhibir la corrupción.

En este ensayo, se evalúa y cuantifica el esfuerzo de fiscalización del gasto público de los recursos que la federación transfiere a entidades y municipios, a partir del rediseño institucional promovido por las nuevas reformas; en particular, las reformas de los artículos 104 (Apartados III y IV), 113 (Apartado III), 116 y 134, relacionadas con los criterios que deben cumplir los estados y municipios en materia de gasto público. Asimismo, se evalúa la reforma del artículo 79, que dota de nuevas facultades a

la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar el gasto público federalizado en sus dos vertientes: las transferencias condicionadas y no condicionadas, también denominadas por la propia ASF como el gasto programable y el gasto no programable. [1]

La importancia de hacer la evaluación respecto de la implementación de un nuevo régimen de fiscalización y sus implicaciones para la ASF y el SNA, se sustenta en el hecho de que para los estados y municipios, los gastos programable y no programable constituyen sus principales fuentes de recursos.

La ASF señala que "para los gobiernos de los estados (las transferencias) significan en promedio el 90% de sus ingresos totales y para los municipios alrededor del 65%, aunque en los que son rurales y marginados supera el 90%".[2]

También para los ciudadanos dicha evaluación es necesaria si se considera que con estos recursos se proporcionan bienes y servicios públicos y operan las estructuras gubernamentales más elementales en los ámbitos estatal y municipal. Sin la coordinación del gasto federalizado se incrementarían las brechas en el desarrollo económico y social de los estados mexicanos.

Este ensayo propone evaluar y medir el esfuerzo que ha significado para la Auditoría Superior de la Federación fiscalizar en las entidades federativas el gasto programable, pero también se realizan estimaciones prospectivas sobre el gasto no programable.

El análisis compara todas las entidades federativas -con excepción del Distrito Federal-, desde el año 2000 hasta 2013. A partir de la información publicada en el Sistema Público de Consulta de Auditorías y de la información financiera publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, (INEGI), se obtienen las tendencias en la vigilancia del gasto público correspondiente a las transferencias condicionadas.

Además, se propone medir el esfuerzo que significará para la ASF supervisar las transferencias no condicionadas en términos de recursos y montos por fiscalizar en los estados. Para ello, se realizan estimaciones con base en la información disponible referida al gasto programable.

1 En términos de las entidades federativas, el gasto programable se corresponde con las transferencias condicionadas que reciben por ser parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La mayor parte de las transferencias condicionadas, también llamadas "Aportaciones", se circunscriben al Ramo 33 del presupuesto federal. Este ramo está orientado a la implementación de programas y acciones de política social que se consideran estratégicos (educación, salud, vivienda, entre otras). Hasta el año 2009, la ASF tiene facultades para fiscalizar directamente este gasto.
Por lo que hace al gasto no programable, éste se refiere a las transferencias no condicionadas, también denominadas "Participaciones". Las transferencias no condicionadas son recursos que pueden ser destinados de manera libre por los estados y municipios. Tradicionalmente han sido utilizados para la operación administrativa y de infraestructura de los gobiernos subnacionales y locales. La reforma de 2015 contempla que tales recursos sean fiscalizados por la ASF. Véase Auditoría Superior de la Federación (2013), "Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado", México, p. 13

2 Ídem.

Así, las contribuciones principales de este ensayo consisten en mostrar el avance de la supervisión del gasto en todas las entidades en un periodo de catorce años y en establecer un escenario de cómo debería ser la fiscalización a partir de esta nueva reforma.

El ensayo se estructura en cuatro apartados. En el segundo de ellos, se presentan las facultades principales de la ASF en materia de fiscalización del gasto federalizado antes y después de la reforma, así como su articulación con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). En el tercero se presenta la metodología del análisis para las estimaciones sobre los recursos transferidos a las entidades, así como las auditorías practicadas. También se expone la composición y distribución del gasto federalizado, la correlación entre las transferencias y las auditorías practicadas, así como la estimación de esfuerzo de fiscalización que se requerirá para las aportaciones y las participaciones. En el cuarto apartado se establecen las conclusiones.

2. La fiscalización del gasto público federalizado

En esta sección, se revisan las principales facultades de la Auditoría Superior de la Federación sólo en lo que corresponde a la fiscalización del gasto federalizado. Asimismo, se precisan las nuevas disposiciones aprobadas este año, las cuales forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción. Tales disposiciones extienden los rubros fiscalizados del gasto transferido a los estados y municipios, pero además fortalecen las sanciones a través de su articulación con el SNA.

a) *La evolución de la fiscalización del gasto federalizado*

A pesar de que en 1980, en México se establecen las bases de la coordinación fiscal modernas, la fiscalización del gasto federalizado es una función muy reciente de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando en el año 2000, se promulga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en ella se establece que la ASF sólo puede auditar los subsidios federales otorgados a las entidades.[3] De modo que, en su creación, el espíritu de la legislación no incluye una Auditoría Superior con atribuciones amplias para fiscalizar el gasto público federalizado pero tampoco para tener relaciones interinstitucionales de colaboración con los estados y los municipios.

De ahí que el proceso de cooperación entre la ASF y los entes auditables en los gobiernos subnacionales y locales se ha tenido que reforzar con instrumentos legales y financieros muy recientes.

Por la parte de los instrumentos legales, las reformas de 2008 y 2009 ya posibilitan a la ASF para fiscalizar las transferencias condicionadas. En mayo de 2008, en el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política se establece que la ASF:

3 Auditoría Superior de la Federación (2009). *Fiscalización Superior en México Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. 185 Aniversario*. México: Auditoría Superior de la Federación, p. 75.

"También **fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan** los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, **con excepción de las participaciones federales**; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero".[4]

Esta reforma constitucional obliga a los estados y municipios a tener un control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos federales. Asimismo, las nuevas disposiciones integran los principios de la fiscalización federal en la supervisión que realizan las Entidades de Fiscalización Superior sobre la hacienda local (posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad). Más aún, esta reforma dota de autonomía técnica y de gestión a las EFS. La reforma también ordena que los titulares debieran ejercer el cargo al menos siete años y que debieran tener experiencia previa de, al menos, cinco años en auditoría de control, en auditoría financiera y en auditoría de responsabilidades.

Este proceso de modernización de las EFS, sin duda fortalece las posibilidades de incrementar la colaboración entre la ASF y las EFS en la supervisión del gasto federalizado.

Sin embargo, como refiere Figueroa, estas disposiciones no son del todo claras ni precisas, por lo que la ASF enfrenta controversias tanto por estados como por municipios.[5]

En 2009, se abroga la Ley de Fiscalización y se aprueba la denominada Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRC). Fundamentalmente esta nueva legislación establece, en su artículo 37, que la ASF puede fiscalizar "**directamente los recursos federales que administren o ejerzan** las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal", con lo que además de la disposición constitucional también aparece en esa ley secundaria la fiscalización de las transferencias condicionadas.

La LFRC permite supervisar cualquier recurso federal ejercido o destinado por personas físicas o morales, agentes públicos o privados, fideicomisos y fondos. Asimismo, la LFRC posibilita que la ASF extienda los convenios con los estados a fin de incluir los municipios y las delegaciones (sin dejar fuera las administraciones paraestatales y paramunicipales).

La ley añade la facultad para que la ASF pueda realizar auditorías de desempeño y revisar el cumplimiento de los programas federales en ejercicios anteriores. De modo que a partir de entonces en las dos leyes más relevantes para la ASF, se establece la función de fiscalizar el gasto federalizado

4 Diario Oficial de la Federación, "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 7 de mayo de 2008.

5 Figueroa, Aimée, (2009), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior* (2000-2009) México: ASF, p. 43.

en estados y municipios de una manera más profunda que las auditorías legales. Esto ocurre casi treinta años después de instituido el SNCF.

Más aún, la nueva ley refiere que si hay afectaciones a la Hacienda Pública Federal por parte de servidores públicos de los estados y municipios, la ASF puede emitir pliegos de observaciones. De no ser solventadas tales observaciones, la ASF puede promover el fincamiento de responsabilidad ante las instancias competentes.

Además de estos instrumentos legales, desde el punto de vista financiero, el reto ha sido que la ASF cuente con los recursos humanos y monetarios para poder llevar a cabo la fiscalización del gasto federalizado. Desde el año 2004 se establece el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis), pero este fondo no empieza a funcionar óptimamente sino hasta el año 2006. [6]

Complementariamente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 82, fija los recursos para el PROFIS en un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de las transferencias del Ramo 33.

Hasta aquí hay que comentar que la propia ASF tiene claras las fortalezas y las debilidades en torno a sus atribuciones en cuanto a la fiscalización del gasto federalizado. En el Informe de la Cuenta Pública del año 2013, la ASF alerta de yerros que toda la legislación hasta aquí reseñada no ha podido resolver por completo. Por ejemplo, la ASF señala que hay áreas de riesgo debido a:

1. Un sistema ineficaz en materia de aplicación de responsabilidades administrativas, dado que no hay correspondencia entre la legislación federal y la estatal.

2. Un contexto político y jurídico adverso a la fiscalización.

3. La carencia de evaluación del Gasto Federalizado.

4. Un avance insuficiente en la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

5. Así como la entrega deficiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos, así como de los indicadores de desempeño.[7]

Este diagnóstico de la ASF respecto de las áreas de riesgo en términos de la vigilancia del gasto federalizado es relevante porque también permite entender la naturaleza de las modificaciones propuestas en el Sistema Nacional Anticorrupción. Al menos, la expectativa es que el nuevo SNA

6 Figueroa, Ídem.

7 Auditoría Superior de la Federación (2013), *Informe General de la Cuenta Pública 2013,* México, pp. 51-53.

fortalecerá una mayor homologación institucional de la fiscalización y que con ello se reforzará la supervisión del gasto público.

b) *El Sistema Nacional Anticorrupción*

El 4 de febrero de 2014, la Cámara de Diputados entregó al Senado la propuesta para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Dicha propuesta contiene modificaciones de los artículos 73, 107, 109, 113, 116 y 144 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal reforma incluye disposiciones que involucran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación. Las modificaciones constitucionales tienen como propósito coordinar y homologar a la Federación, a los estados y a los municipios para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción, pero, también para fiscalizar y controlar el ejercicio de los recursos públicos. De modo que se instalaría un régimen nuevo de fiscalización.

El 27 de mayo de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto promulgó la reforma. Para que estas disposiciones constitucionales puedan ser implementadas deben rediseñarse y adecuarse las leyes secundarias; sin embargo, desde mayo hasta la fecha todavía no se aprueba esta legislación secundaria.

Lo que ahora tenemos es el esbozo de una arquitectura institucional en la cual su principal pilar será el SNA. Este sistema se estructura en torno a un Comité Coordinador. En dicho comité participarán la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría del Ejecutivo Federal y un Comité de Participación Ciudadana. [8]

Las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción en materia del gasto federalizado competen mayormente a la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior locales.

Bajo el SNA, la Auditoría Superior de la Federación puede fiscalizar tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas. El artículo 79 constitucional aprobado expresa lo siguiente:

> "**También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan** los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las **participaciones federales".**

Además, para los empréstitos de estados y municipios, cuyo garante sea la Federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de estos recursos. También podrá fiscalizar los fondos y fideicomisos con entes públicos o privados. Más aun, las reformas señalan que la ASF podrá promover acciones y responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en

8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113.

Combate a la Corrupción, con respecto a los servidores públicos y a los órganos político-administrativos. Esto último incluye a los funcionarios de las administraciones estatales y municipales.

La reforma también señala que los estados deberán auxiliar a la ASF y que en caso de no hacerlo serán sujetos de sanciones. De hecho agrega que cualquier servidor o entidad que reciba o ejerza recursos federales deberá proporcionar la información y documentación que solicite la ASF y que también podrá ser sancionado por no colaborar.

Cabe señalar que la reforma que sustenta el Sistema Nacional Anticorrupción no se limita a otorgar nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación. También concede nuevos derechos y obligaciones a las entidades fiscalizadoras estatales. Particularmente, la reforma señala que los recursos federales que reciban los estados y municipios deberán ser revisados por sus órganos de control interno. Por esta razón, la Constitución indica que los congresos locales deberán tener Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con autonomía técnica, de gestión y de resolución.[9]

Las nuevas disposiciones también añaden que las EFS locales deberán reportar a la ASF cuando los fondos públicos no se hayan destinado para los fines específicos para los que fueron asignados. En la reforma se señala que las faltas administrativas graves serán subsanadas y sustanciadas por la ASF, los órganos internos de control y sus homólogos en las entidades; asimismo, indica que las querellas correspondientes serán resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.[10]

La legislación también indica que las EFS locales deberán fiscalizar los recursos públicos con base en los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Además, y a semejanza de la ASF, las EFS locales deberán fiscalizar los ingresos, los egresos, los manejos, la custodia y el ejercicio del gasto público y presentar las denuncias respectivas.[11]

Asimismo, en la reforma se incluye la creación de Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía. Su función es dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.[12]

Hasta aquí puede apreciarse que la creación del SNA ha promovido una legislación federal, estatal y municipal más homogénea. Para ello, además de dar nuevas facultades a la ASF, ha propiciado

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 116.

10 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 109, Fracción III.

11 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 116, Fracción II.

12 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 116, Fracciones III y IV.

instituciones sancionatorias que dependen de la labor de los órganos de control, como la Auditoría Superior y de las Entidades de Fiscalización Superior para ejercer acciones de tipo administrativo y penal.

Sin embargo, también debe señalarse que la mayor vigilancia del gasto en aportaciones y participaciones puede inducir problemas entre estas agencias y los propios entes auditados, dado que ahora habrá más instituciones participando en el proceso de control y vigilancia y ello puede generar asimetrías de información. Por esta razón, debe reconocerse que la capacidad institucional del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción pudiera estar limitada para vigilar el gasto federalizado y para garantizar que el gasto sea usado de manera eficiente. Pero todavía están por definirse las leyes secundarias, de modo que ahora sólo pueden tratarse algunos escenarios de factibilidad en este nuevo régimen de fiscalización.

3. Estimaciones sobre la fiscalización de las transferencias

En este apartado, se presenta el análisis de las tendencias de la fiscalización del gasto federalizado. Para ello, en primer lugar se describen los datos, su origen y estructura. Posteriormente, se elaboran tres estimaciones del gasto federalizado y su fiscalización. Una primera estimación muestra la composición porcentual del gasto, a fin de cuantificar su tamaño. En una segunda estimación se calcula el promedio anual de transferencias tanto del Ramo 33 como del 28 y se correlaciona con el promedio anual de auditorías. Finalmente, se estima el número de auditorías que requerirá la fiscalización superior.

a) *Estructura de la información*

Este estudio se estructura a partir de una base de datos. Las fuentes de información son el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI y el Sistema Público de Consulta de Auditorías de la ASF. Particularmente, se usan datos de las Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33, transferencias condicionadas) y de las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28, transferencias no condicionadas).

El panel de datos comprende 3,810 observaciones de las 31 Entidades Federativas para los años 2000 a 2013. Tales observaciones registran la entidad, el año, el total anual correspondiente al Ramo 33, el total anual del Ramo 28 y la suma de ambos como gran total para cada entidad. [13] La siguiente tabla muestra el contenido de las variables analizadas.

13 La base de datos contiene información de las 31 entidades y el Distrito Federal. Sin embargo, en este estudio se excluye al Distrito Federal porque el Sistema Público de Consulta de Auditorías de la ASF adiciona en esa sola entidad a todas las auditorías practicadas a instancias federales, por lo que el número de auditorías, sanciones, etcétera está sesgado.

Tabla 1. Definición de Variables

Variable	Definición	Descripción
rcrm28	Participaciones Federales del Ramo 28 en Pesos Constantes Per cápita	Estimaciones anuales per cápita por estado. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcrm33	Aportaciones Federales del Ramo 33 en Pesos Constantes Per cápita	Estimaciones anuales per cápita por estado. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rctotal	Transferencias	Estimaciones anuales per cápita de transferencias condicionadas y no condicionadas por estado. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
audit	Auditorías	Número total de auditorías reportadas por entidad federativa.

Fuente: Elaboración propia.

Analíticamente, el gasto federalizado fiscalizado puede estimarse con base en la composición de las transferencias. Como se ha mencionado, hasta el año 2015, los únicos recursos vigilados eran las transferencias condicionadas. Sin embargo, tras la reforma, la fiscalización abarca también a las no condicionadas. De modo que el incremento en el monto de recursos vigilados equivaldrá a aquel de las transferencias no condicionadas.

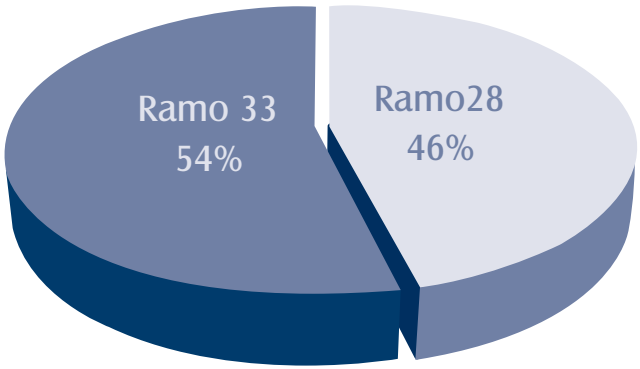
b) *El gasto federalizado y la fiscalización: composición y distribución*

En esta sección, se presenta la composición porcentual de las transferencias condicionadas y las no condicionadas, así como el total de auditorías realizadas por la ASF, con el propósito de tener un panorama general del volumen de transferencias y de auditorías.

Cabe señalar que todas las cifras fueron deflactadas con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, segunda quincena de diciembre de 2010.

En términos reales, en el periodo entre 2000 y 2013, la suma del Ramo 28 refiere 4,652,156 millones de pesos y la del Ramo 33, representa 5,461,941 millones de pesos. Lo que equivale, respectivamente, al 46 y al 54 por ciento del total de transferencias (Véase Gráfica 1). En términos prácticos, y asumiendo una composición similar de las transferencias, esto significa que el gasto federalizado por fiscalizar crecerá aproximadamente en 90 por ciento.

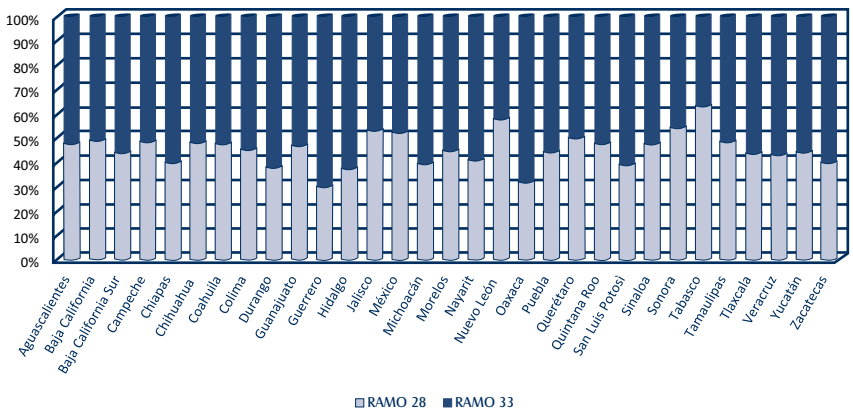
Gráfica 1. Composición de las transferencias asignadas a las entidades, 2000-2013
(Valor promedio del periodo)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Sin embargo, la distribución de las transferencias no es igual en las 31 entidades analizadas. En la Gráfica 2 se puede observar que la supervisión del gasto federalizado no crecerá de manera similar en las entidades federativas. Si asumimos que se mantendrá la composición de las transferencias totales, los mayores incrementos se registrarán en aquellos estados en donde las proporciones de transferencias no condicionadas han sido históricamente altas (Tabasco, Nuevo León, Sonora, Jalisco, Estado de México).

Gráfica 2. Ramo 28 y Ramo 33 con respecto a las transferencias, 2000-2013
(Porcentaje promedio del periodo para cada entidad)



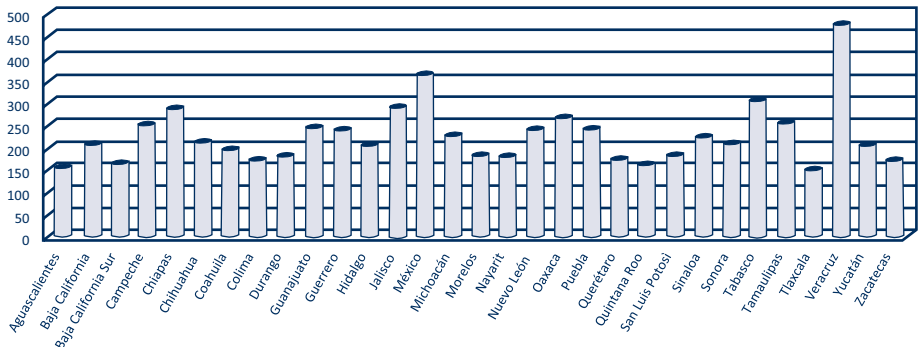
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los incrementos menores se presentan en estados donde las proporciones de dichas transferencias han sido bajas (Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Durango, San Luis Potosí y Chiapas). Así, la evidencia sugiere que la implementación de esta nueva reforma representará esfuerzos diferenciados en fiscalización que ejerce la ASF sobre las entidades federativas.

De manera institucional, el gasto federalizado asignado a las entidades federativas se vigila mediante auditorías efectuadas por la ASF. Las auditorías son un mecanismo externo que permite evaluar la legalidad, eficiencia y eficacia de los gobiernos subnacionales y sus municipios en los términos que determina la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones normativas no menos relevantes como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero también será un indicador de la capacidad de la Auditoría Superior de la Federación para articularse con el Sistema Nacional Anticorrupción. Según los datos del Sistema Público de Consulta de Auditorías, en el periodo 2000-2013 se efectúan un total de 6,985 auditorías en las treinta y un entidades federativas evaluadas. Esta cifra es equivalente a un promedio de 225.3 auditorías en cada estado (16 por año). Sin embargo, si se analiza la distribución de las mismas, los números muestran que han existido asimetrías en fiscalización del gasto federalizado en el Ramo 33 (véase la Gráfica 3).

Gráfica 3. Número de auditorías sobre el Ramo 33, 2000-2013
(Total del periodo para cada entidad)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

Los estados que han tenido más auditorías han sido Veracruz (476), el Estado de México (363), Tabasco (304), Jalisco (292) y Chiapas (286). Los que han tenido menos auditorías han sido Tlaxcala (149), Aguascalientes (154), Quintana Roo (160), Baja California Sur (163) y Zacatecas (170).

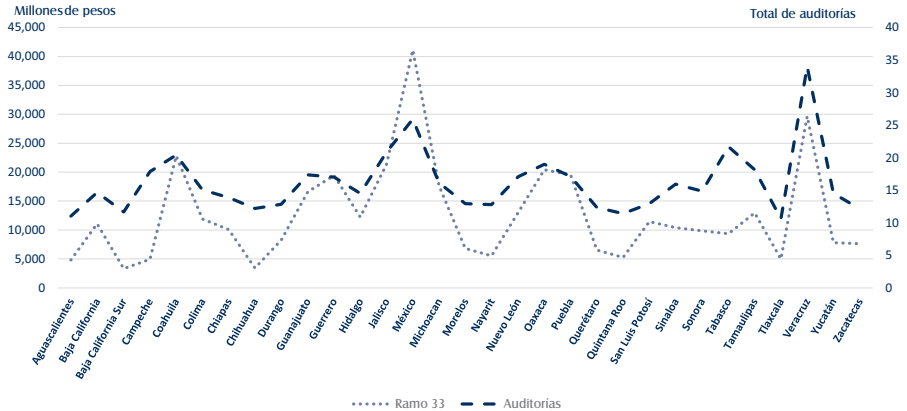
Cabe señalar que la realización de las auditorías depende de muchos factores. Hasta 2008, cuando se hacen obligatorias, la mayoría de las auditorías se efectúan mediante convenios de colaboración. Pero, sin duda, la creación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado ha coadyuvado a incentivar a varias entidades. Por todo ello, prácticamente todos los estados han sido supervisados por la ASF, lo que garantiza una cobertura amplia en la fiscalización del Ramo 33.

c) *Correlación entre las transferencias y las auditorías*

En esta sección se establece de manera gráfica la correlación entre las transferencias condicionadas y las auditorías. Complementariamente, se calculan las transferencias no condicionadas, que hasta ahora no han sido fiscalizables. Lo anterior permite tener un primer escenario de la magnitud que representará para la ASF fiscalizar el gasto público en cada entidad federativa.

La Gráfica 4 muestra una correlación positiva entre las series de transferencias condicionadas promedio del Ramo 33 y del número total de auditorías del periodo 2000-2013. La correlación *pairwise* estimada para ambas series es positiva (0.8166) y significativa con un nivel de confianza del 95 por ciento. Esta situación explica por qué las series registran tendencias de comportamiento muy parecidas (véase Grafica 4).

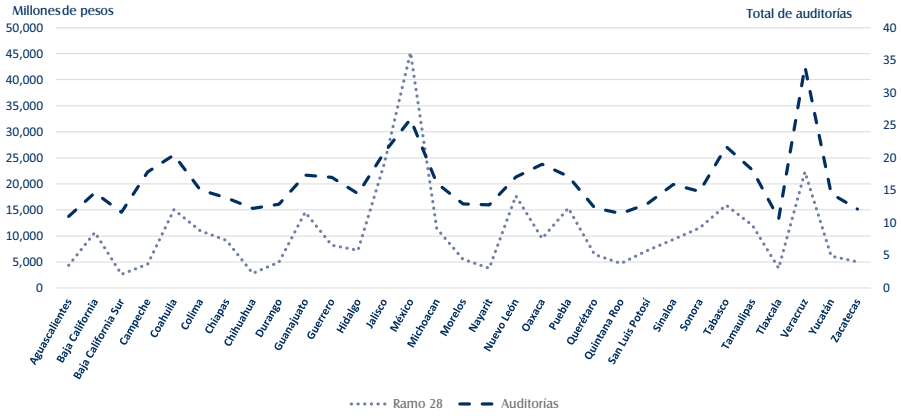
Gráfica 4. Transferencias del Ramo 33 y número de auditorías, 2000-2013
(Promedios anuales del periodo, valores monetarios en pesos de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

La Gráfica 5 muestra que también existe correlación positiva entre las series de transferencias no condicionadas promedio del Ramo 28 y del número total de auditorías del periodo 2000-2013. Si bien puede argumentarse que la serie analizada no se audita durante el periodo considerado, sí proporciona elementos para evaluar la fiscalización del gasto federalizado de manera hipotética. Hecha esta aclaración, cabe señalar que la correlación *pairwise* estimada para ambas series es positiva (0.7699) y significativa con un nivel de confianza del 95 por ciento. La importancia de esta correlación es que identifica la viabilidad del análisis propuesto en el siguiente apartado.

Gráfica 5. Transferencias del Ramo 28 y número de auditorías, 2000-2013 (Promedios anuales del periodo, valores monetarios en pesos de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

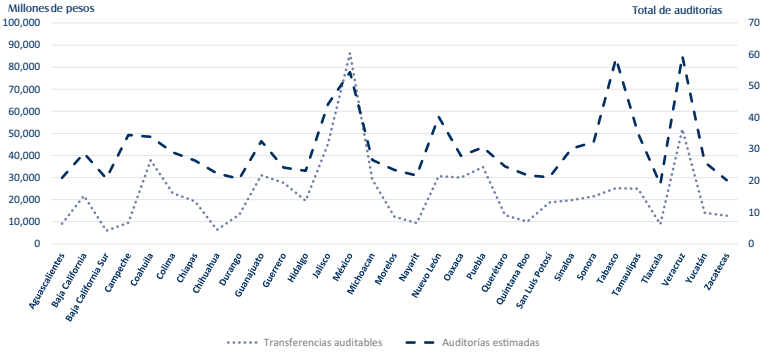
d) *Estimación del esfuerzo de fiscalización anual bajo el nuevo régimen*

En esta sección se estiman las transferencias auditables que serán necesarias bajo el nuevo régimen de fiscalización. El análisis se sustenta en la consideración de que han existido altas correlaciones positivas y significativas entre las transferencias fiscalizables y no fiscalizables y las auditorías.

El análisis se desarrolla con la estimación anual de las transferencias que deberán ser fiscalizadas bajo el nuevo régimen, éstas equivalen al promedio de la suma de las aportaciones y participaciones del periodo 2000-2013. Estas transferencias fiscalizables se usan para estimar las auditorías necesarias bajo el nuevo régimen, asumiendo que el número de auditorías debería ser proporcional al monto de transferencias fiscalizables antes y después de la reforma.

La Gráfica 6 muestra las estimaciones de las transferencias fiscalizables bajo el nuevo régimen y el número de auditorías necesarias para evaluarlas. Si bien existe correspondencia, puede apreciarse que el esfuerzo de fiscalización será muy diferente entre los estados.

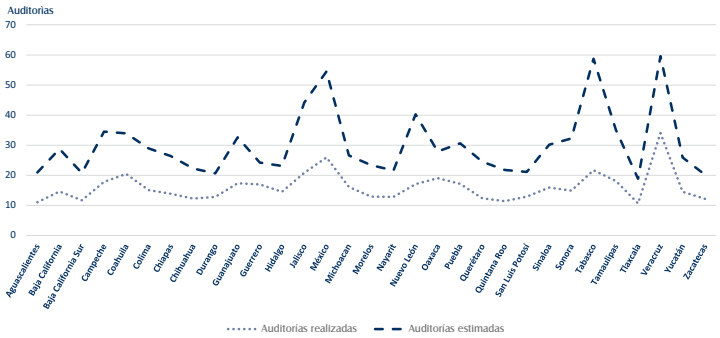
Gráfica 6. Transferencias fiscalizables y número de auditorías bajo nuevo régimen (Estimaciones anuales, valores monetarios en pesos de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

La Gráfica 7 también confirma esta situación. En ésta se relacionan el promedio de auditorías estimadas para cada entidad y las auditorías que efectivamente se realizan en el periodo analizado. Como se observa en dicha gráfica, los estados de Veracruz, Tabasco, Estado de México, Jalisco y Nuevo León necesitan un número mayor de auditorías que el resto de las entidades para tener un balance en la supervisión de las transferencias condicionadas y las no condicionadas.

Gráfica 7. Auditorías del periodo 2000-2013 bajo el nuevo régimen de fiscalización (Estimaciones anuales)

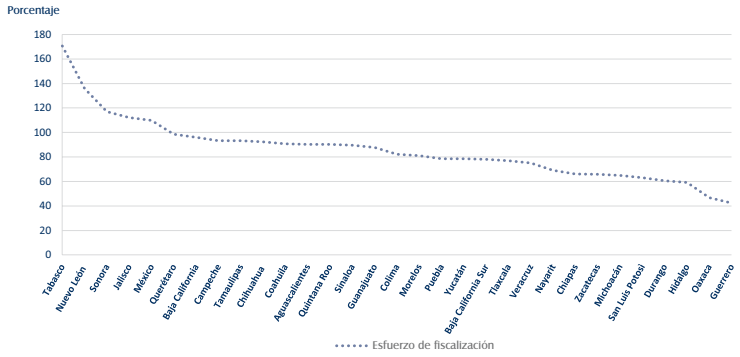


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

La Gráfica 8 también estima el esfuerzo de fiscalización anual que deberán realizar los estados, pero lo hace en términos porcentuales, relacionando las transferencias fiscalizables y el número de auditorías estimadas. Así, hay entidades que deben hacer un esfuerzo de más de cien por ciento como Tabasco, Nuevo León, Sonora, Jalisco, Estado de México, Querétaro y Baja California. Los estados de Guerrero y Oaxaca deberán incrementar sus auditorías en un cuarenta por ciento. Esto se explica en parte porque han sido más fiscalizados por ser entidades con mayores recursos transferidos correspondientes al Ramo 33, que es el que se ha venido revisando hasta ahora.

En el balance general, el esfuerzo de fiscalizar las participaciones en todos los estados será muy considerable para la ASF. Probablemente ahora la vigilancia tenderá a moverse hacia estas entidades donde se requieren esfuerzos de más de cien por ciento. De modo que el esfuerzo fiscalizador de la ASF no puede ser homogéneo.

Gráfica 8. Estimación del esfuerzo de fiscalización por entidad bajo el nuevo régimen (Incremento porcentual promedio del número de auditorías)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y del Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

Conclusiones

El gasto federalizado seguirá siendo el principal instrumento de desarrollo en las entidades. Por esta razón, su fiscalización correcta depende de que se logre articular a las instituciones federales y estatales. En ese sentido, la reforma que impulsa la fiscalización del gasto federalizado mediante el Sistema Nacional Anticorrupción debe verse como una evolución más integral en la supervisión del gasto federal.

La Auditoría Superior de la Federación es la principal experiencia institucional en esa materia y por ello la reforma le ha conferido más atribuciones.

El reto de la reforma pondrá a prueba su posibilidad para generar nuevas capacidades institucionales en la federación y los estados para cumplir con las disposiciones constitucionales aprobadas en mayo pasado.

Sin duda, tanto la ASF como las EFS locales tendrán una mayor responsabilidad pero la experiencia de casi quince años ha sentado un precedente en la supervisión federal del gasto que reciben las entidades.

Los hallazgos del análisis empírico muestran dos aspectos importantes. En primer lugar, al revisar el comportamiento de los recursos transferidos y las auditorías practicadas durante el periodo 2000-2013, se observa que existe una alta correlación entre ambas series de datos. Esto indica que los criterios bajo los cuales la ASF realiza las auditorías han sido consistentes con la composición de los recursos federales transferidos a los estados.

En segundo lugar, la prospectiva que arrojan las estimaciones sobre el esfuerzo de fiscalización bajo el nuevo régimen muestra que la fiscalización del gasto federalizado no crecerá de manera similar en las entidades federativas. Bajo el supuesto de que la composición de las transferencias totales se mantendrá igual en el mediano plazo, los mayores incrementos se registrarán en aquellos estados en donde las proporciones de transferencias no condicionadas han sido mayores como Tabasco, Nuevo León, Sonora, Jalisco y el Estado de México.

Así, la conclusión principal es que, aunque en el nuevo régimen existirá un andamiaje institucional más homogéneo, los esfuerzos de fiscalización de la ASF deberán ser diferentes para que se mantenga una vigilancia adecuada del gasto público.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación (2009). *Fiscalización Superior en México Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. 185 Aniversario.* México: Auditoría Superior de la Federación.

- Auditoría Superior de la Federación (2013), "Diagnóstico sobre la opacidad en el Gasto Federalizado", México: Auditoría Superior de la Federación.

- Diario Oficial de la Federación, "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 7 de mayo de 2008.

- Figueroa Neri, Aimée (2009). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009).* México: Auditoría Superior de la Federación.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada)

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (abrogada)

- Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda (abrogada)

- Ley de Coordinación Fiscal

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Fuentes de Información

- Sistema Público de Consulta de Auditorías. http://www.asfdatos.gob.mx/

- Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn

Segundo Lugar

...

Lecciones internacionales para mejorar el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción

Por Alejandro Navarro Arredondo

Resumen

Este ensayo tiene como objetivo presentar un análisis comparativo de los diseños institucionales anticorrupción de varios países. Todos los casos que se revisan implican la participación de una o más entidades que se hacen cargo de alguna tarea específica en materia anticorrupción. La idea es obtener ciertas lecciones acerca de las ventajas y desventajas de cada diseño institucional, y de esta manera ofrecer recomendaciones de política pública para mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) mexicano.

Introducción

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Entre otras cosas, esta reforma establece un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), amplía las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), transforma al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), incrementa la frecuencia de las tareas de fiscalización, exige cambios institucionales a nivel local, fortalece el régimen de sanciones y establece la obligatoriedad, a cargo de los funcionarios públicos, de presentar declaraciones patrimoniales, así como de conflictos de interés.

A partir de ese momento se establecieron los cimientos de un nuevo orden jurídico tendente a prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción en todos los órdenes de gobierno de nuestro país. El SNA se ha entendido como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia se coordinarán entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, detección y control de la corrupción, así como de promoción de la integridad y participación ciudadana. Se trata de un sistema de contrapesos diseñado para imponer límites y vigilar a los servidores públicos, con el establecimiento de las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas.

Sin embargo, sería ingenuo pensar que el SNA cambiará las cosas de la noche a la mañana. El éxito de esta reforma constitucional depende en gran medida de que se emita la legislación secundaria correspondiente y que ésta se implemente apropiadamente. Otro reto fundamental será dedicar recursos significativos y tener funcionarios capacitados y comprometidos a luchar contra la corrupción. En suma, no se trata sólo de leyes, sino también de instituciones, estructuras, procesos y capacidades que sólo con el tiempo podrán irse consolidando y brindar resultados contundentes en beneficio de la sociedad. En otras palabras, el futuro éxito del SNA depende de un entramado institucional que trabaje de manera coordinada.

Por esa razón, los debates académicos y políticos en relación con las estrategias anticorrupción a menudo se centran en las ventajas y desventajas de las opciones específicas de diseño institucional en esta materia. Por ejemplo, hay quienes consideran que las organizaciones anticorrupción se desempeñan mejor cuando tienen un enfoque sectorial (Fink y Hussmann, 2014). No obstante, otros

sugieren que funcionan más acertadamente cuando sus mandatos se extienden para cubrir una amplia gama de funciones o sectores (Kaufmann, 2000). También se advierte que los organismos de lucha contra la corrupción funcionan de manera más eficaz cuando son principalmente órganos de investigación que cuando están facultados con cierto grado de supervisión y/o establecimiento de sanciones (Butt y Arjon, 2014).

Ampliando los argumentos sobre el diseño institucional, algunos sugieren que es mejor la concentración de funciones anticorrupción en una sola agencia para reducir su dependencia de otras instituciones. De esta forma las tareas de investigación, supervisión e imposición de sanciones se concentran en una sola entidad y se llevan a cabo de manera más eficaz (Doig, 1995). De hecho, hay quienes consideran que con la dispersión de funciones, un sistema de monitoreo defectuoso puede socavar la eficacia de un sistema de investigación, independientemente de lo bien equipado que se encuentre dicho cuerpo de investigadores (Pope, 2000).

Pese a lo atractivo de los enfoques centralizados, los sistemas anticorrupción y sus respectivas políticas públicas buscan involucrar al mismo tiempo distintos sectores y ámbitos de gobierno para que trabajen de manera coordinada e interdependiente. De esta forma, se llega al asunto de la interdependencia, que a menudo es un tema central para que un sistema anticorrupción funcione bien. La idea de la interdependencia se ha utilizado, por ejemplo, para explicar la eficacia (o falta de ella) de la red de instituciones de rendición de cuentas en Brasil (Power y Taylor, 2011).

Al respecto, estos autores presentan dos argumentos para apoyar la idea de que las interdependencias son un factor importante en un sistema efectivo de rendición de cuentas. En primer lugar, Power y Taylor (2011) señalan que el proceso de rendición de cuentas depende en gran medida de los pasos previos y posteriores; pues sin supervisión no hay investigación, y sin investigación no hay castigo eficaz. Y la interdependencia también ocurre en sentido inverso, si es poco probable que haya castigo para los corruptos, esto reduce los incentivos para una supervisión e investigación efectivas. Por ello, la coordinación ha sido identificada como el factor más importante en el desempeño de los organismos anticorrupción en América Latina (Santiso, 2006).

Con la interdependencia y la coordinación se reconoce que la corrupción es un problema sistémico y muy complejo que no puede ser resuelto por una sola agencia gubernamental, no importa que tan poderosa sea. Por ejemplo, durante las últimas décadas, más de 60 países han establecido organismos anticorrupción autónomos cuya función principal es proporcionar un liderazgo centralizado de las estrategias anticorrupción (Meagher, 2005). Sin embargo, el desempeño de estos organismos ha sido variado; mientras que países con instituciones de gobierno fuertes y con bajos niveles de corrupción (Hong Kong, Singapur, Chile y Australia) han tenido mucho éxito; otros países con una débil gobernanza y altos índices de corrupción (Kenya, Malawi, Nigeria, Sierra Leona, Tanzania y Uganda) no han demostrado ser eficaces (Meagher, 2005).

Si bien algunas de las disparidades en los resultados pueden atribuirse a las limitaciones de recursos o la falta de voluntad política, existe evidencia de que aún cuando hay agencias anticorrupción

autónomas, bien dotadas de recursos y cuentan con un fuerte apoyo popular, éstas deben interactuar con otras agencias públicas para resolver el problema de la corrupción. Por tanto, la eficacia de una agencia anticorrupción dependerá, en gran medida, del desempeño de instituciones complementarias como el Poder Judicial y los cuerpos de auditoría, (Meagher, 2005). En síntesis, independientemente de qué tan centralizadas sean las agencias anticorrupción, cierto grado de interdependencia institucional es inevitable.

Por otro lado, en agosto de 2015, en México se elaboró la más reciente iniciativa de leyes secundarias para diseñar el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Se trata de una propuesta de Ley que contempla, entre otras cosas, la estructuración del SNA, estableciendo su composición, atribuciones, herramientas, objetivos, y funcionamiento (SIL, 2015). Dentro de las medidas propuestas en dicha iniciativa se destaca lo siguiente:

> "el Comité Coordinador del Sistema, se constituye como la instancia responsable de establecer e implementar, políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección de hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información sobre estas materias ... [este Comité]...por voluntad constitucional se integra por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; quien presida del organismo garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; y un representante del Comité de Participación Ciudadana" (SIL, 2015: 2-3).

Como se puede observar, en el diseño del SNA se ha optado por tener un enfoque multisectorial e interdependiente para combatir la corrupción. En otras palabras, se ha decidido incluir a todos los actores gubernamentales relevantes en su diseño y operación, con la idea de aumentar de forma substancial las posibilidades de crear un sistema anticorrupción adecuado y de implementarlo de forma que tenga un efecto duradero.

En virtud de todo lo anterior, este ensayo tiene como objetivo presentar un análisis comparativo de diversos diseños institucionales de los organismos anticorrupción de varios países. Todos los diseños institucionales que se revisarán implican la participación de una o más entidades que se hacen cargo de alguna tarea específica en materia anticorrupción. La idea es obtener ciertas lecciones acerca de las ventajas y desventajas de cada diseño institucional, y de esta manera ofrecer recomendaciones de política pública para mejorar el funcionamiento del SNA mexicano.

Para lograr dicho objetivo, a continuación se examinarán diversos diseños institucionales que dan origen a diferentes tipos de sistemas anticorrupción. Se trata de los modelos de múltiples agencias,

de instituciones centralizadoras y de entidades con funciones preventivas. Posteriormente, se lleva a cabo un análisis comparativo de dichos modelos con la finalidad de identificar las áreas de oportunidad en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción mexicano.

Los diseños institucionales en materia anticorrupción

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido la necesidad de llevar a cabo una revisión más amplia de las leyes y los diseños institucionales existentes para hacer frente a la corrupción. Por ello, encargó a Klemencic y Stusek (2008) un estudio sobre estos temas en diversos países. Gracias a dicho estudio se logró identificar, en el ámbito internacional, tres sistemas para prevenir y combatir la corrupción:

1. El modelo de múltiples agencias con poderes de investigación y de sanción

2. El modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley

3. El modelo de entidades con funciones preventivas

No obstante, antes de entrar al detalle de la descripción de cada uno de estos modelos es necesario precisar qué se entiende en este ensayo por sistema anticorrupción. Según Pope (2000: 31), la definición operacional de un sistema anticorrupción es: "un conjunto de órganos especializados, financiados con recursos públicos, de naturaleza duradera, cuya misión específica es luchar contra la corrupción y los delitos conexos, así como reducir las estructuras de oportunidades favorables para su aparición a través de estrategias preventivas y represivas".

En el mismo sentido, Doig (1995) señala que estos sistemas anticorrupción realizan al menos una de las siguientes actividades:

1) Investigación y aplicación de la ley. El poder de investigar y aplicar la ley de manera autónoma es un elemento común entre la gran mayoría de estos sistemas anticorrupción y, sin lugar a dudas, un factor esencial para mantener la credibilidad de la sociedad acerca de sus evaluaciones e informes sobre corrupción.

2) Funciones de prevención de la corrupción. Definir claramente qué se entiende por corrupción y la difusión de dicha información es una actividad crítica para cualquier sistema anticorrupción. La mayoría de estos sistemas ofrecen asesoramiento sobre estrategias macro y micro para evitar la corrupción a través de departamentos o unidades de prevención. Por otra parte, la educación y la capacitación proporcionan elementos que pueden ayudar en la prevención de la corrupción. Estas actividades incluyen talleres sobre lucha contra la corrupción y la asistencia especializada a los sectores público y privado.

3) El desarrollo de políticas anticorrupción. Además de la prevención y la investigación, algunos sistemas tienen un rol más amplio que abarca actividades tendentes al desarrollo de políticas para la reforma de la administración pública y/o el sistema de justicia penal.

A partir de esta breve descripción de los sistemas anticorrupción y las funciones que llevan a cabo es posible profundizar en cada uno de los tres modelos previamente señalados.

El modelo de múltiples agencias con poderes de investigación y de sanción

La Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos: el modelo Multi-Agencia

Estados Unidos ha impulsado reformas y leyes contra el soborno y otras prácticas corruptas. Las reformas han seguido incidentes como el escándalo de *Tammany Hall* en la ciudad de Nueva York y otros casos como los de *Teapot Dome, Lockheed y Abscam*.[1] Cada uno de estos capítulos de la historia de Estados Unidos resultó en diferentes reformas. De hecho, los escándalos de *Abscam* llevaron a la creación de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) como parte de un enfoque multi-agencia para la lucha contra la corrupción (Roberts, 2001).

Asimismo, el entorno político de los Estados Unidos se caracteriza por generar agencias transversales que investigan, previenen y educan a un sector público de gran tamaño. No obstante, el número total de incidentes de corrupción es relativamente bajo y los casos que han surgido generalmente han implicado a altos funcionarios (electos y designados). En este contexto, la OEG representa uno de los componentes de un enfoque multi-agencia para la lucha contra la corrupción. Su fundamento jurídico data de 1978 y consta de códigos para prevenir la corrupción y conflictos de interés.

Gracias a la OEG, Estados Unidos posee un amplio stock de legislación anticorrupción. Sus leyes abordan varios delitos relacionados con este problema: el soborno de funcionarios públicos (cohecho activo); solicitud o aceptación de regalos por funcionarios públicos (cohecho pasivo); abuso de cargo público para beneficio personal; riqueza inexplicable de un servidor público; y sobornos o regalos a los votantes. Por otra parte, el país ha tomado medidas legislativas por medio de otras áreas consideradas fundamentales para la lucha contra la corrupción, incluidas las leyes que abordan el acceso a la información, la contratación pública y la libertad de prensa. En suma, Estados Unidos tiene un espectro adecuado de leyes para combatir la corrupción (Roberts, 2001).

1 El caso *Tammany Hall* impulsó la aprobación de una Ley en 1888 (Ley Pendleton) que puso fin a prácticas clientelares y estableció códigos de conducta para los servidores públicos. El caso *Teapot Dome* dio impulso a las reformas del Movimiento Progresista y a la supervisión del Poder Ejecutivo por parte del Congreso. Los escándalos de soborno de Lockheed precedieron a la Ley de 1977 sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero que prohíbe el pago de sobornos por parte de empresas estadounidenses que operan en el extranjero.

Dentro del sistema anticorrupción, la OEG coopera con una variedad de oficinas de la rama ejecutiva, incluidas la Oficina de Administración y Presupuesto y la Oficina de Contabilidad Gubernamental, así como con diversas agencias del Departamento de Justicia. Su mandato consiste en evitar la corrupción y los conflictos de interés mediante la difusión de información sobre las leyes y reglamentos que rigen el trabajo burocrático. Lo que distingue a la OEG es que forma parte de un sistema de múltiples agencias que informa a los funcionarios, electos y designados, acerca de las leyes que el Congreso ha decretado sobre el tema de corrupción (Roberts, 2001).

Originalmente, la OEG estaba subordinada a la Oficina de Administración de Personal. Sin embargo, en 1988 obtuvo su autonomía mediante una reforma legal y ahora reporta directamente al Presidente y al Congreso Federal. En colaboración con el Departamento de Justicia, la OEG promueve altos estándares éticos para los empleados y refuerza la confianza de la ciudadanía de que el ejercicio de los cargos públicos se lleva a cabo con imparcialidad e integridad. Además, la OEG informa sobre el marco normativo anticorrupción y especifica las sanciones por violaciones a dicho marco. También define el periodo de tiempo entre el momento en que un funcionario deja su cargo y puede aceptar un empleo en empresas que realizan negocios con el gobierno.

A diferencia de las comisiones de lucha contra la corrupción en muchos países, la OEG no tiene ninguna función de investigación, sino que sirve para informar a los funcionarios públicos acerca de las acciones que pueden representar potenciales conflictos de interés o actos de corrupción. Como consecuencia de ello, su papel es totalmente preventivo y sus operaciones son para mejorar la comprensión burocrática de las leyes y reglamentos. Sus informes se presentan al Presidente y al Congreso para su revisión y cuando se determina que hay evidencia de mala conducta, se somete dicha evidencia al Departamento de Justicia para su investigación y enjuiciamiento. Por lo anterior, la investigación y aplicación de sanciones son dominio del Departamento de Justicia, con sus múltiples agencias que realizan funciones de fiscalía e investigación (Roberts, 2001).

El sistema anticorrupción brasileño

Brasil también cuenta con una gran cantidad de instituciones encargadas de la vigilancia, investigación y sanción de los implicados en actos de corrupción. A nivel federal, hay una multitud de entidades que realizan un seguimiento constante del gobierno en Brasil, pero son dos las instituciones principales: el Tribunal Federal de Cuentas o Tribunal Federal de Auditoría (TFA) y la Oficina del Contralor General (OCG) (Carson y Mota, 2014).

El TFA es el órgano de supervisión de los poderes legislativo y ejecutivo, pero a pesar de ser promocionado oficialmente como una institución de auditoría arquetípica, existen algunas áreas de oportunidad que socavan su eficacia en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, los funcionarios del TFA pasan la mayor parte de su tiempo en tareas de supervisión de rutina, tales como la preparación de la declaración de auditoría de las cuentas anuales, la revisión de los informes financieros de todas las unidades de gobierno, la gestión de los fondos públicos, y la aprobación de las políticas relacionadas con el trabajo burocrático. Todo lo anterior en lugar de

detectar irregularidades o analizar sistemáticamente las áreas en las que existe mayor riesgo de corrupción (Carson y Mota, 2014).

En segundo lugar, el TFA a pesar de ser autónomo y confiado a un grupo de funcionarios altamente calificados y profesionales, no puede evaluar siempre a la cúpula de ministros políticamente designados, los cuales tienen fuertes incentivos para bloquear temas políticamente sensibles. Por tanto, el TFA es vulnerable a la captura política. En tercer lugar, la amplia accesibilidad a las apelaciones judiciales limita la capacidad del TFA para castigar efectivamente a los involucrados en actos corruptos. Si bien el TFA puede imponer sanciones administrativas y civiles, los tribunales regulares a menudo echan abajo tales sanciones o toman demasiado tiempo para decidir sobre estos casos, los cuales terminan caducando debido a la prescripción de las acciones (Carson y Mota, 2014).

Por su parte, la Oficina del Contralor General (OCG) es parte de la rama ejecutiva y es responsable de la rendición de cuentas interna en la administración pública. Por ejemplo, como parte de un programa de auditorías a gobiernos locales, la OCG encontró irregularidades en los procesos de contratación pública, sobre todo para la compra de ambulancias del sistema de salud pública. Al encontrar estas irregularidades, la OCG envió un documento al Ministerio de Salud indicando que había un grupo de funcionarios locales manipulando los procesos de adquisiciones. La OCG solicitó al Ministro que tomara las medidas necesarias para hacer frente a los fallos en los procesos de adquisición y, al mismo tiempo, alertó a la Policía Federal sobre el caso (Trevisan, 2003).[2]

De hecho, las instituciones que realizan funciones de investigación en Brasil son el Ministerio Público Federal (MPF) y la Policía Federal (PF). Si bien hay una multiplicidad de agencias involucradas en las investigaciones criminales, la PF no tiene jurisdicción sobre investigaciones de corrupción. En estos casos, el MPF es la única institución que puede realizar oficialmente una investigación. A pesar de ser solamente realizada por el MPF, este tipo de investigación también se beneficia de las investigaciones en el ámbito penal y administrativo, sobre todo si se refieren a los mismos hechos o acciones. Así, a menudo los esfuerzos de investigación del MPF se complementan con los esfuerzos de investigación de los procesos administrativos realizados por la OCG. Del mismo modo, las investigaciones administrativas pueden alimentarse de las investigaciones penales (Trevisan, 2003).

Finalmente, el número de agencias involucradas en la aplicación de castigos en Brasil es considerablemente menor que las existentes para las tareas de supervisión e investigación. Con independencia de las sanciones impuestas por el poder judicial; la OCG, el TFA pueden imponer sanciones administrativas a los actores que han participado en actividades corruptas. Sin embargo, la máxima autoridad sancionadora en Brasil sigue siendo el poder judicial, que posee la facultad de revisar y revocar las penas impuestas por otras entidades. Como resultado, los tribunales brasileños

2 La capacidad de la OCG para detectar una irregularidad que no había sido tomada en cuenta por el TFA se debe al hecho de que la OCG analiza la eficacia de los programas de gobierno, no sólo los trámites relacionados con los gastos. Este ejemplo ilustra que la existencia de mecanismos alternativos de supervisión y vigilancia pueden abordar las deficiencias de una de las instituciones de auditoría existentes, sobre todo si otras instituciones con jurisdicción superpuesta tienen diferentes estructuras de gobierno y, por tanto, diferentes sistemas de incentivos para resolver problemas de corrupción.

tienen un poder monopólico sobre la sanción de la corrupción. Por tanto, la multiplicidad institucional que existe en las otras funciones se ve debilitada porque una sola institución puede anular todas las otras sanciones. En otras palabras, el modelo multi-agencia en Brasil termina siendo muy centralizado a la hora de aplicar sanciones a los actos de corrupción. Precisamente, el sistema anticorrupción centralizado es motivo de la siguiente sección.

El modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley

La idea de concentrar todas las funciones básicas contra la corrupción (investigación, aplicación de castigos y prevención) en una sola agencia se consolidó en diversos países de Europa y Asia. Una agencia anticorrupción noruega y la Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) en Hong Kong se citan a menudo como los casos paradigmáticos de este modelo centralizador. Por ello, en esta sección se examinan algunos puntos destacados de estas experiencias, aunque es necesario señalar que muchos países (Bélgica, Singapur, Tailandia, España, Croacia, Hungría, Rumania, Alemania y Reino Unido, entre otros) aplican este segundo sistema anticorrupción: el modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley.

No obstante, antes de entrar de lleno en la explicación del modelo centralizador vale la pena aclarar la diferencia entre éste y el modelo de múltiples agencias. El primero de ellos no se refiere a una estrategia donde se mueven todas las funciones de lucha contra la corrupción en una sola oficina -esto sería imposible en virtud de cualquier acuerdo constitucional que pretenda ser democrático. Más bien, se colocan diversas responsabilidades que son clave en la lucha contra la corrupción en una sola agencia, creando así un potente organismo centralizado capaz de liderar un esfuerzo radical contra la corrupción.[3] Por lo que este diseño institucional todavía requiere de la interacción con otras entidades que tienen jurisdicción en el tema anticorrupción -en particular los tribunales y fiscales o los ministerios que podrían verse afectados por la corrupción, por ejemplo, los de hacienda y obras públicas. Por el contrario, el modelo de múltiples agencias es menos ambicioso. Evita un entorno en donde exista una agencia con un liderazgo fuerte, lo que plantea un menor riesgo de que se altere el equilibrio y separación de poderes. Para ejemplificar el modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley, a continuación se describe el caso de Noruega.

La Autoridad Nacional Noruega de Investigación y Persecución del Crimen Económico y Medioambiental (Økokrim)

Økokrim es una unidad con jurisdicción nacional como organismo central para la investigación y el enjuiciamiento de todos los casos graves de delitos económicos, ambientales y cibernéticos. Sus funciones se dividen entre dos cuerpos: una Agencia de Policía y una Fiscalía Especializada.

3 Estas instituciones ejercen diferentes tipos de funciones que incluyen la detección, investigación y enjuiciamiento de actos de corrupción. También pueden incluir otras funciones como la prevención, la coordinación y la investigación o desarrollo de políticas anticorrupción, pero su enfoque es más coercitivo que preventivo.

Como Agencia de Policía y respecto al enjuiciamiento de los actos de corrupción Økokrim informa y se coordina con el Director General del Ministerio Público. Por tanto, Økokrim se enfoca en la investigación y la prosecución de los actos de corrupción, a fin de proporcionar una organización centralizada (Klemencic y Stusek, 2008).

En cuanto a la Fiscalía Especializada, Økokrim se divide en equipos multidisciplinarios que tienen zonas especiales de responsabilidad: economía, medio ambiente, seguridad informática, finanzas, etc. Estos equipos incluyen un jefe fiscal e investigadores especiales que se dedican a labores de inteligencia para combatir la corrupción. No obstante, Økokrim solamente investiga los casos de carácter grave. Los casos menos graves son competencia de las direcciones de policía locales y otras unidades de carácter administrativo (Klemencic y Stusek, 2008).

Más allá de las actuaciones y funcionamiento de Økokrim, se considera Noruega como una de las sociedades menos corruptas del planeta. En el mismo tenor, se ubica a la burocracia noruega como uno de los sectores públicos más eficientes y más honestos del mundo. El índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional coloca a Noruega entre los diez primeros países menos corruptos (Transparencia Internacional, 2014). Los datos también establece que el control de la corrupción en Noruega es alto (97% de efectividad) (Transparencia Internacional, 2014).

Además, se percibe que las demandas o expectativas de soborno por parte de funcionarios públicos son muy bajas, por lo que los actores privados que tienen negocios con el gobierno rara vez incurren en sobornos. El ofrecimiento de sobornos es probable que cause ofensa o tenga como resultado una reacción abiertamente negativa. Por ello, la explicación del bajo nivel de corrupción en Noruega está vinculada más con los altos estándares de ética de sus funcionarios públicos; la independencia en el ejercicio de sus funciones; los sistemas de vigilancia y rendición de cuentas en la administración pública; y, sobre todo, la transparencia de las instituciones noruegas (Klemencic y Stusek, 2008).

Por lo anterior, hay quienes sugieren que el modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley, es un sistema anticorrupción que puede no funcionar en un entorno diferente, donde la corrupción sea más común (Klemencic y Stusek, 2008). Økokrim ha sido considerado exitoso debido más al hecho de que Noruega posee una cultura menos proclive a la corrupción, que al propio diseño institucional de su sistema anticorrupción. En este sentido, vale la pena revisar la aplicación de este modelo pero en un contexto diferente.

La Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) en Hong Kong

El sistema anticorrupción de Hong Kong surge a partir de una crisis de legitimidad que representaba una amenaza para la confianza de los inversores y la estabilidad política. La respuesta fue algo nuevo y diferente, una agencia equipada con el poder suficiente para luchar contra la corrupción. Es importante destacar que esta decisión ayudó a centralizar la información y las labores de inteligencia, así como a reducir en gran medida los problemas de coordinación que surgen en los modelos multi-agencia. La

principal preocupación en Hong Kong era superar la corrupción policial, un fenómeno muy arraigado que facilitaba el tráfico de drogas, las apuestas ilegales y la prostitución (Klitgaard, 1988).

La CICC se estableció a partir de una investigación sobre actos de corrupción en el departamento de policía de Hong Kong, que provocó la huida del superintendente de policía Peter Godber. Poco después, el gobernador Sir Murray MacLehose formó una comisión bajo la presidencia de Alastair Blair-Kerr. Dicha comisión llegó a la conclusión de que la corrupción era sistémica y que los funcionarios de alto nivel, así como agentes de la policía estaban aceptando sobornos. En respuesta, la Comisión Blair-Kerr recomendó la creación de una agencia especial para investigar las denuncias de corrupción, prevenir el soborno en las empresas y el gobierno, y educar a los ciudadanos acerca de la corrupción a través de programas de difusión (Klitgaard, 1988).

Las autoridades reconocieron que una parte esencial de la estrategia anticorrupción era garantizar que el marco jurídico que sustentaba las labores de la CICC fuera robusto y eficaz. Por ello se aprobaron nuevas leyes para crear una agencia anticorrupción con el mandato de investigar las denuncias de corrupción y enviar pruebas a los fiscales y jueces especializados en la materia. Como un paquete integral, las nuevas leyes lograron criminalizar la corrupción mediante la definición de una larga lista de delitos que incluyen: la obstrucción de la justicia, el robo de recursos públicos, el chantaje, el cohecho y el soborno. Las leyes también otorgaron discrecionalidad a la CICC para realizar búsquedas, examinar cuentas bancarias, citar testigos y detener personas. Asimismo, se le permite apoderarse de pasaportes y propiedades, así como encarcelar a los sospechosos cuando la evidencia sugiere riesgo de fuga. Aunque tales poderes violan principios fundamentales del debido proceso, incorporado en el pensamiento jurídico occidental, las circunstancias inusuales en Hong Kong requirieron disposiciones especiales para evitar que los sospechosos se escaparan a través de sus porosas fronteras (Klitgaard, 1988).

La CICC controla la corrupción por medio de tres departamentos: investigación, prevención y relaciones comunitarias. El más grande de ellos es el Departamento de Operaciones, que investiga violaciones de las leyes y reglamentos. Casi tres cuartas partes del presupuesto de la CICC se asignan a estas funciones. Por su parte, el Departamento de Prevención de la Corrupción realiza estudios sobre corrupción, lleva a cabo seminarios para los líderes empresariales, y ayuda a las organizaciones públicas y privadas a identificar estrategias para reducir la corrupción. Por último, el Departamento de Relaciones con la Comunidad informa al público en general de las revisiones de las leyes y reglamentos. Su papel es crear conciencia de los peligros de la corrupción con anuncios de televisión y otros medios de comunicación (Klitgaard, 1988).

Cuando se estableció por primera vez, la CICC tuvo un éxito marginal; muchos se burlaban de sus esfuerzos y sus actuaciones carecían de credibilidad. Sin embargo, la repatriación y exitoso enjuiciamiento de Peter Godber aumentó la credibilidad de la CICC y los ciudadanos de Hong Kong comenzaron a reportar incidentes de corrupción burocrática. Desde ese momento, la CICC ha construido un impresionante historial de investigaciones que han dado lugar a numerosas condenas. Hoy en día, Hong Kong es uno de los territorios menos corruptos del este de Asia. Además, el modelo de la CICC

ha tenido una enorme influencia en otros países. Las dos últimas décadas han visto el surgimiento de decenas de organismos de lucha contra la corrupción en todo el mundo que han copiado este modelo (Meagher, 2005). Entre los muchos ejemplos posibles, se encuentran los siguientes:

- Australia: The Independent Commission Against Corruption (ICAC)
- Botswana: The Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC)
- Ecuador: La Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC)
- Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC)
- Malaysia: The Anti-Corruption Agency (Badan Pencegah Rasuah)
- Tanzania: The Prevention of Corruption Bureau (PCB)
- Thailand: National Counter Corruption Commission (NCCC)
- Uganda: The Inspector General of Government (IGG)

El modelo de entidades con funciones preventivas

Este sistema anticorrupción puede ser centralizado o multi-agencia, su principal característica es que no se ajusta a las instituciones del tipo *aplicación de la ley*, ya que carece de facultades persecutorias y se centra más en la prevención de la corrupción que en la investigación de los delitos asociados con este problema. Klemencic y Stusek (2008) identifican que muchos países europeos han desarrollado organizaciones anticorrupción bajo el modelo de institución preventiva. Los países de Europa que aplican este modelo incluyen a Francia, Yugoslavia, Albania, Malta y Bulgaria.

Las funciones del sistema anticorrupción en este modelo incluyen (pero no se limitan a) la prevención sobre la corrupción; medir el riesgo de corrupción; examinar y coordinar la ejecución de estrategias nacionales y locales contra la corrupción y diseñar planes de acción o formulación de legislación anticorrupción. Con este modelo también se instrumentan normas de conflicto de interés; sistemas para la declaración de bienes de los funcionarios públicos; orientación y asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la ética gubernamental; así como facilitar la cooperación internacional en materia anticorrupción. Con el fin de ejemplificar este modelo, se observará Francia como estudio de caso.

El Servicio Central de Prevención de la Corrupción en Francia

El Servicio Central de Prevención de la Corrupción (SCPC) en Francia tiene jurisdicción nacional, pero no es independiente del gobierno, ya que se subordina al Ministerio de Justicia. El SCPC desarrolla una

función de prevención y sus funciones clave son analizar los datos sobre la corrupción y la prestación de asesoría a las autoridades judiciales sobre asuntos relacionados con la corrupción. Esta agencia no persigue casos judiciales sino que analiza los sistemas administrativos con el fin de comprender cómo la corrupción se desarrolla en Francia y en todo el mundo. El SCPC proporciona recomendaciones para prevenir la corrupción y las presenta en un informe anual (Soccoja, 2007).

Para garantizar la ética en el sector público y evitar cualquier forma de corrupción, el SCPC se basa esencialmente en principios, reglas y obligaciones que especifican que los ciudadanos deben decidir sobre la distribución de los recursos públicos y por ello requieren que todos los agentes públicos rindan cuentas sobre su administración.[4] Así, ciertas regulaciones adoptadas en 1946 definen las obligaciones y deberes, así como los delitos relacionados con la corrupción. Estas regulaciones toman la forma de disposiciones preventivas, pues intentan evitar cualquier situación que pudiera poner a los servidores públicos en una situación de violación de la ley o de conflicto de interés. La primera de ellas es la prohibición a los servidores públicos de trabajar en el sector público y en el sector privado al mismo tiempo. En caso de violación de esta norma, las sanciones disciplinarias van desde sólo una advertencia hasta el despido (Soccoja, 2007).

La segunda obligación es la exigencia de desinterés. Esto significa que los servidores públicos renuncian a cualquier ventaja indebida de su trabajo. La tercera obligación se ocupa de incompatibilidades; se utiliza para evitar cualquier forma de parcialidad en la toma de decisiones públicas. Además de estas tres obligaciones, existen controles específicos que se llevan a cabo por las autoridades. A priori, existen controles en los procedimientos administrativos internos que desempeñan un papel importante en la prevención de conflictos de interés o de corrupción, en particular en materia de transparencia y rendición de cuentas administrativa (Soccoja, 2007).

A posteriori, existe un Tribunal de Cuentas (Cour des Comptes) y cámaras regionales de auditores (Chambres régionales des comptes) que examinan las cuentas públicas. Se trata de un sistema de prevención de la corrupción mediante sanciones. Los servidores públicos que no mantienen la ética en el desempeño de sus funciones están sujetos a sanciones severas según lo establecido en el Código Penal, el cual castiga la corrupción activa y pasiva, tráfico de influencias, la extorsión, así como la malversación de fondos públicos. Estas sanciones se complementan con disposiciones preventivas como elementos de disuasión del crimen, por ejemplo, un reglamento que prohíbe la obtención ilícita de una ventaja (Soccoja, 2007).

El SCPC trabaja en cooperación con otras organizaciones encargadas de la aplicación de la ley, como la Brigada Central de la Lucha contra la Corrupción y los fiscales judiciales especializados. El SCPC también desarrolla programas conjuntos con empresas públicas y privadas con el fin de asesorar sobre la forma de prevenir la corrupción mediante la mejora de su código de ética o la capacitación. El SCPC es un cuerpo relativamente pequeño, pero tiene experiencia en diversos temas judiciales y administrativos. La crítica principal del modelo francés es que carece de independencia. Este es

4 La mayoría de estos principios están presentes en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

un tema fundamental, pues se considera la independencia de una institución especializada contra la corrupción como un requisito fundamental para un ejercicio adecuado y eficaz de sus funciones (Klemencic y Stusek, 2008).

Otro cuestionamiento hacia el SCPC es que tiene jurisdicción limitada y carece de facultades de investigación y de aplicación de la ley. De hecho, los informes anuales del SCPC reconocen estos problemas y los han incluido en sus recomendaciones. Por esa razón y como las sanciones de corrupción en Francia no son lo suficientemente disuasorias, las políticas del SCPC han sido cuestionadas por su eficacia. Además, la mayoría de los controles anticorrupción se llevan a cabo en los ministerios y departamentos gubernamentales, a través de las inspecciones ministeriales, en particular, de la *Inspection Générale des Finances* (IGF) del Ministerio de Finanzas y de *la Inspection Générale de l›Administration* (IGA) del Ministerio del Interior. Dichos controles internos se utilizan para detectar fraude y corrupción (Soccoja, 2007).

Comisión Independiente sobre la Corrupción (CIC) de Australia

Antes de 1980, la corrupción había sido poco frecuente en Australia. Sin embargo, el tráfico de drogas en el sudeste asiático presentaba enormes ganancias para los contrabandistas que sobornaban a policías y jueces en toda la región. Australia (particularmente Nueva Gales del Sur) era vulnerable a estas presiones, y en la década de 1980 se reveló que un magistrado, un miembro del gabinete, y numerosos funcionarios públicos habían aceptado sobornos por parte de los traficantes de drogas. El reconocimiento de este problema hizo que las autoridades policiales en Nueva Gales del Sur se pusieran en contacto con sus contrapartes en Hong Kong y tras una serie de consultas, se decidió crear un organismo de lucha contra la corrupción muy similar al de este país vecino (Larmour y Grabosky, 2001).

Así, en 1987, los líderes políticos en Nueva Gales del Sur decidieron establecer una agencia anticorrupción que tendría muchas de las mismas funciones básicas que la agencia de Hong Kong, con una diferencia crucial: un mayor énfasis en funciones preventivas. Desde que la CIC se estableció, ha generado confianza del público de manera efectiva por medio de su énfasis en la prevención de la corrupción. Por ejemplo, la CIC resolvió con éxito un caso de redes de ladrones de coches que sobornaban funcionarios para ayudarles a cambiar el número de placas. Otro ejemplo de probidad fue cuando se reveló que un alto funcionario que supervisó la creación de la agencia había ofrecido un puesto de trabajo a un político como recompensa por ayudarlo a bloquear una legislación que no le favorecía. Este ministro fue acusado de clientelismo y corrupción, posteriormente fue obligado a renunciar (Larmour y Grabosky, 2001).

Desde su creación, la CIC ha adoptado tres principios como la base de su estrategia de prevención de la corrupción: En primer lugar, prevenir es mejor que curar. En segundo lugar, la prevención es mejor que el castigo. Y en tercer lugar, es mejor prevenir que administrar casos de corrupción. Para complementar estos principios, la CIC ha publicado una serie de documentos sobre corrupción que difunde en Internet y a través de otras oficinas de gobierno. Estos informes ayudan a prevenir la corrupción dando consejos a los actores del sector privado y del sector público sobre los costos de violar las reglamentaciones.

La estructura organizacional de la CIC incluye un Comisario, un Comisionado Adjunto y cuatro directores de unidades operativas: 1) la Unidad de Auditoría, que lleva a cabo la elaboración de informes de auditoría; 2) la Unidad Jurídica, que sirve como enlace entre la CIC y los comités de supervisión parlamentaria. Además, proporciona asesoría jurídica sobre las operaciones y revisa las investigaciones en curso; 3) la Unidad de Prevención de la Corrupción, Educación Cívica, que opera en las áreas de prevención de la corrupción, educación, investigación y las relaciones con los medios de comunicación; y 4) la Unidad de Servicios Corporativos y Comerciales, que ofrece al sector privado servicios de información mediante diversas tecnologías (Larmour y Grabosky, 2001).

El control de la corrupción en la CIC se lleva a cabo con la elaboración de informes anuales sobre las auditorías internas y externas que emprende esta agencia en las diferentes entidades gubernamentales. Otros métodos para controlar la corrupción son: realizar el seguimiento de los límites impuestos por las diferentes regulaciones en materia de responsabilidad presupuestaria, así como garantizar los principios establecidos en las leyes de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, la CIC no lleva a cabo procesos de investigación sobre delitos de corrupción, las únicas entidades facultadas para hacerlo son la Oficina del Fiscal General, la Comisión del Servicio Público Federal y el *Commonwealth Ombudsman*, que pueden realizar intercepciones telefónicas y registros patrimoniales para evitar los abusos de poder. Aunque la CIC ha tenido un historial de enjuiciamientos exitosos, su principal contribución es ser una agencia de prevención que cambió las normas anticorrupción en Nueva Gales del Sur (Larmour y Grabosky, 2001).

Análisis comparado de los diferentes sistemas anticorrupción

En la sección anterior hemos observado que cuando las sociedades de diferentes países del mundo (Estados Unidos, Brasil, Noruega, Hong Kong, Francia y Australia) intentan solucionar el problema de la corrupción, su primera decisión es establecer un sistema de lucha contra la corrupción. Esta respuesta, aparentemente simple, en realidad plantea muchas dificultades, pues hemos revisado muchas experiencias con una amplia gama de diseños institucionales y todos ellos han mostrado cierta efectividad, así que no es una tarea sencilla descubrir qué elementos los han hecho relativamente exitosos.

En las últimas décadas, Noruega y Hong Kong han proporcionado un fuerte impulso al establecimiento de un sistema anticorrupción liderado por una agencia fuerte y centralizada. Mientras tanto, la estrategia alternativa adoptada por Brasil y Estados Unidos consiste en la lucha contra la corrupción a través de múltiples agencias gubernamentales, con la finalidad de mantener el necesario equilibrio de poderes en una democracia. Por otro lado, tenemos los casos de Francia y Australia, que más allá de que tengan un enfoque centralizador o multi-agencia, sus preocupaciones están más dirigidas a establecer sistemas anticorrupción con funciones esencialmente preventivas.

Por lo anterior, el análisis comparativo de estas experiencias plantea problemas muy complejos. Los objetivos de estos sistemas anticorrupción en algunos casos se definen ampliamente, pero en otros, lo hacen de manera estrecha, sólo en términos de reducción de la corrupción, sin considerar

otros valores como la rendición de cuentas o el aumento de la eficacia en el sector público. Por tanto, es necesario mantener estas dificultades en mente cuando intentemos comparar estos sistemas de lucha contra la corrupción, considerando sobre todo en qué contexto se desenvuelven. Para intentar hacer comparaciones significativas entre ellos, nos enfocaremos en el análisis de la forma en que surgieron, así como sus objetivos y políticas de prevención, investigación y aplicación de la ley.

Nuestra revisión de experiencias abordó, en algunos casos, las circunstancias del establecimiento de sus respectivos sistemas anticorrupción. Esta revisión sugiere que el momento del surgimiento del sistema anticorrupción es de importancia crítica. En los casos de Hong Kong, Estados Unidos, Brasil y Australia surgieron a partir de escándalos y crisis de corrupción en las esferas gubernamentales, por lo que se obtuvo consenso sobre la necesidad de una estrategia anticorrupción y la movilización de recursos para su ejecución. Esta situación de crisis propició que desde el principio se estableciera un conjunto de marcos normativos bien definidos para llevar a cabo una amplia estrategia anticorrupción, así como una cuidadosa planificación y un fuerte respaldo político para formar un sistema anticorrupción fuerte y autónomo, independientemente de las consecuencias políticas.[5]

Una vez establecido el sistema anticorrupción, el siguiente paso consiste en la definición de sus objetivos. La revisión de los casos de Estados Unidos, Noruega, Francia y Australia indica que para ser más eficaces decidieron ser estratégicos en la definición de sus objetivos. Bajo la premisa de que es muy complicado cumplir con un mandato muy amplio, optaron por elegir un enfoque. Por ejemplo, Francia y Australia decidieron centrarse más en la prevención como estrategia de lucha contra la corrupción. Lo mismo ocurre con la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos, cuya función primordial es la elaboración y monitoreo de códigos para prevenir la corrupción y conflictos de interés, dejando las tareas de investigación y sanción al Departamento de Justicia.

El caso de Noruega es similar, pues aunque su agencia anticorrupción pertenece al modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley, su jurisdicción está fundamentalmente dirigida sólo a los casos graves de corrupción, dejando todos los demás casos en los gobiernos o fiscalías locales. Hong Kong es la excepción que confirma la regla. La Comisión Independiente Contra la Corrupción tiene amplias facultades anticorrupción tanto sobre el sector público como el sector privado. Su marco normativo le permite investigar "cualquier" sospecha de corrupción. La política del sistema anticorrupción de Hong Kong ha sido tomar esto de forma literal llevando a cabo funciones de prevención, investigación y aplicación de la ley en actos de corrupción, sin criterios de selección a priori. Hay quienes sugieren que estas medidas de corte autoritario y centralizador se consideraron imprescindibles dado el contexto de arraigada corrupción que enfrentaba ese país.

A pesar de su naturaleza autoritaria y centralista, el establecimiento exitoso de la CICC de Hong Kong ha animado a otros gobiernos a crear organizaciones análogas. De hecho, países tan diversos como Uganda, Ecuador y Tanzania han establecido modelos similares contra la corrupción. Estos gobiernos han tratado, en lo posible, de replicar las tres funciones que caracterizan a la CICC: investigación,

5 En los casos de Francia y Noruega no hubo tales episodios de crisis, pero sus marcos normativos anticorrupción se consideran sólidos y adecuados. No obstante, ambos países han sufrido críticas por la suavidad de sus agencias anticorrupción.

prevención y aplicación de la ley. Sin embargo, en muchos países, los bajos niveles de compromiso político, la desarticulación entre los poderes del Estado, y las limitaciones presupuestarias impiden la creación de un sistema anticorrupción tan grande y costoso como el de Hong Kong. Como consecuencia de ello, se intentan crear sistemas que se adapten a las condiciones locales.

De hecho, algunos gobiernos han adoptado el modelo de instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley precisamente porque presenta un potencial de recuperación de hegemonía y de poder del Estado. Así, este modelo tiende a establecerse en países con Poderes Ejecutivos centralizados, con cierta ausencia de las incertidumbres institucionales propias de los ciclos electorales regulares y competitivos. Por ello son comunes en los regímenes autoritarios o semi-autoritarios en los que el Ejecutivo tiene influencia preponderante sobre las otras ramas de gobierno. Esa es la razón, por la que muchos países africanos han establecido sistemas anticorrupción con oficinas fuertes de investigación que reportan directamente al Ejecutivo.

También existen casos en que las instituciones centralizadoras con funciones de aplicación de la ley no reportan directamente al Ejecutivo, sino que le reportan al Poder Legislativo o son autónomas (Noruega). Sin embargo, estas variaciones autónomas o parlamentarias presuponen el funcionamiento de una agencia con la capacidad presupuestaria y técnica para establecer controles críticos sobre el Poder Ejecutivo. En ese sentido, la falta de recursos siempre será una limitante para su buen desempeño. Por otro lado, en los países donde este tipo de agencias reportan al Parlamento, la responsabilidad del sistema anticorrupción recae completamente en el Poder Legislativo, quien recibe los informes y proporciona supervisión sobre todo el sector público. Pero a veces suele ocurrir que el Poder Legislativo establece agencias para supervisar o complementar el trabajo anticorrupción de las comisiones ejecutivas (o viceversa), como el caso brasileño, con la complicada relación que tienen el TFA y la OCG en su estructura de rendición de cuentas.

Tal duplicación de responsabilidades es muy frecuente en países que han establecido las funciones anticorrupción en órganos del Poder Legislativo, cuando por lo general dichas funciones eran realizadas por tribunales de cuentas, organismos de auditoría o de inspección financiera que con frecuencia se sitúan organizacionalmente dentro del Poder Ejecutivo. Tal fue el caso de México con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, en estas situaciones de duplicación de funciones siempre ha estado presente la discusión sobre la adecuada división de poderes, con la puntualización de que una de las principales responsabilidades del Congreso es vigilar al Ejecutivo. Por estas y otras razones, varios países han puesto en práctica el modelo de múltiples agencias.

Hay que señalar también que el modelo de múltiples agencias es más frecuente en países cuyas constituciones establecen un sistema político federal. Ejemplos de estos países son Estados Unidos, Brasil, Argentina, India y Nigeria. En estos países, a veces las agencias de lucha contra la corrupción están vinculadas o estrechamente relacionadas con el Poder Judicial (tal es el caso de la OGE de Estados Unidos y el Departamento de Justicia). Este tipo de arreglos institucionales que permiten una multiplicidad de agencias anticorrupción han tenido un éxito muy variado. Mientras que en Estados

Unidos han logrado funcionar bien; en Brasil, por ejemplo, ha sido más complicado debido a que los órganos anticorrupción federales han tenido dificultades para enfrentar los poderosos intereses de los gobiernos estatales y locales, que se oponen a cualquier reforma anticorrupción.

Dentro del modelo de múltiples agencias un factor importante son las relaciones interinstitucionales. Las agencias anticorrupción dependen en gran medida de la cooperación con sus instituciones "hermanas". Asegurar esta cooperación significa ya sea una ubicación de máxima influencia de la principal agencia anticorrupción, darle jerarquía sobre las demás, o dotarla de otras herramientas para fomentar la cooperación. Para ello se pueden desarrollar dos procesos básicos: la programación y la retroalimentación. A través de la programación se estandariza y predetermina el trabajo interinstitucional, estableciendo de antemano las responsabilidades, las actividades y las habilidades necesarias para llevarlo a cabo. Su uso resulta adecuado en las situaciones que pueden ser anticipadas, con interdependencias secuenciales y un grado de incertidumbre bajo; con necesidad limitada de procesar la información (Daft, 2001; Alexander, 1998).

Sin embargo, en situaciones en las que no es posible planificar la atención se debe recurrir al otro proceso básico de coordinación: la retroalimentación. En este caso, la coordinación se realiza mediante el intercambio de información entre las unidades y los profesionales implicados para que los problemas se resuelvan en el nivel donde se genera la información. Resulta apropiado en circunstancias en las que la incertidumbre aumenta debido al gran volumen de información que debe procesarse, cuando hay una gran diferenciación debido a la especialización de las actividades, y cuando las interdependencias pasan de compartidas a secuenciales (Daft, 2001; Alexander, 1998). En Estados Unidos, el sistema anticorrupción es un buen ejemplo del uso de la retroalimentación como mecanismo de coordinación entre la OEG, la Oficina de Administración y Presupuesto, la Oficina de Contabilidad Gubernamental y el Departamento de Justicia.

Finalmente, la evidencia obtenida a partir de los casos revisados sugiere que un sistema anticorrupción exitoso debe tener muy bien establecidas políticas de prevención e investigación de la corrupción, así como de aplicación de la ley. Hong Kong es el caso paradigmático en este aspecto, pues su agencia tiene poderes para acceder a documentos y testigos, congelar activos, retener pasaportes, proteger a los informantes, monitorear los activos e ingresos, así como proponer reformas administrativas y legislativas. También tiene autoridad para responder a las denuncias y llevar a cabo investigaciones por iniciativa propia. Sin embargo, como ya se ha comentado, esta enorme cantidad de poderes coercitivos probablemente sería motivo de rechazo en un contexto democrático con un buen sistema de pesos y contrapesos. Por ello, la mayoría de los otros sistemas anticorrupción tienen varias agencias encargadas de una parte de la estrategia tripartita que consiste en la investigación, prevención y aplicación de la ley.

Lecciones para México

La iniciativa de leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción no encaja exactamente en alguno de los tres sistemas anticorrupción analizados, y aunque aplica elementos de los tres, es más comparable con el modelo de múltiples agencias, pues su propuesta principal busca establecer diferentes funciones en diferentes dependencias. Por ejemplo, dentro del SNA, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se instituyen como Órganos de Control Externo. La primera, constituida como el órgano responsable de vigilar la Cuenta Pública para identificar posibles irregularidades en la gestión de recursos por parte de la federación, los estados y municipios. La segunda, como el órgano investigador que consignará ante jueces federales posibles delitos relacionados con actos de corrupción (SIL, 2015).

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública (SFP), se encargará del control interno de todas las dependencias del Gobierno Federal y será responsable de investigar y substanciar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) las faltas administrativas graves. Si las faltas no fueran graves, la SFP será la responsable de investigar, substanciar y resolver dichos casos. De esta forma, el TFJA tendrá amplias facultades para la resolución de expedientes; impondrá sanciones por responsabilidades administrativas graves; sancionará a servidores públicos locales por irregularidades en el manejo de recursos federales e impondrá las responsabilidades resarcitorias o pecuniarias. También podrán sancionar a particulares que incurran en actos de corrupción. Finalmente, el Instituto Federal de Acceso a la Información será el órgano garante del derecho al acceso a la información, sus funciones más importantes serán promover la transparencia y la rendición de cuentas, y así poder prevenir actos de corrupción (SIL, 2015).

Desde una perspectiva político-democrática, en determinadas circunstancias puede ser buena idea diseñar un sistema anticorrupción de múltiples instituciones como vía alternativa a la creación de una agencia anticorrupción gigante. De hecho, en un país federal como el nuestro, dicho sistema puede funcionar mejor con una multitud de instituciones que se dividan las tareas de prevención, investigación y aplicación de la ley en el combate a la corrupción. Sólo hay que tener muy presente la experiencia de Brasil, que muestra que la multiplicidad institucional ha funcionado en áreas en las que el país ha alcanzado cierto grado de éxito en la lucha contra la corrupción, es decir, en la auditoría y en la investigación. No obstante, la tarea en la que las instituciones de combate a la corrupción sufren de más disfuncionalidades y necesitan serias reformas -la aplicación de la ley- se concentra en una sola entidad: el Poder Judicial.

Una posible lección de política que se obtiene de esta experiencia brasileña es que sería recomendable provocar la multiplicidad institucional en este rubro, quizás a través de la reforma del TFJA y de la creación de otro órgano judicial especializado en temas anticorrupción. Pero si bien la multiplicidad institucional puede ser una buena idea que podría hacerse extensiva a otros contextos, también hay que reconocer que no es conveniente replicar modelos sin precaución alguna. Es poco probable que las instituciones que funcionan bien en un contexto logren tener el mismo éxito cuando se transportan a un entorno político, social o económico diferente. Hay que tomar en cuenta

siempre las condiciones y capacidades institucionales de los países en que se desea promover tal o cual modelo anticorrupción.

La multiplicidad institucional no pretende ofrecer una hoja de ruta o un paquete estándar de reformas que se puedan replicar siempre en otros países. Más bien, identifica un proceso mediante el cual los países pueden descubrir formas eficaces de lucha contra la corrupción, sin prescribir los arreglos institucionales específicos a implementar. La multiplicidad y su traducción en recomendaciones de políticas concretas para un entorno determinado requerirán, un examen constante del contexto y la comprensión del panorama institucional existente. Por tanto, el sistema anticorrupción de múltiples agencias sólo ofrece una nueva lente a través de la cual pueden ser evaluadas las estrategias de lucha contra la corrupción.

En síntesis, a partir de los casos analizados es posible extraer las siguientes lecciones para mejorar el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción:

- En primer lugar, la ausencia de leyes adecuadas podría explicar el fracaso de un sistema anticorrupción. Sin las herramientas legales necesarias para investigar y castigar a funcionarios corruptos, ningún sistema puede tener éxito.

- En segundo lugar, es necesario generar la autonomía e independencia de los órganos anticorrupción para evitar la interferencia de los liderazgos políticos, sobre todo porque en algunas circunstancias, una agencia anticorrupción vinculada con la rama ejecutiva sólo sirve para promover desconfianza ciudadana. En todo caso es mejor un sistema de múltiples agencias vinculadas con el Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, pues generan una relación de competencia o de pesos y contrapesos, con lo que se aumenta la credibilidad del sistema anticorrupción.

- En tercer lugar, es necesario establecer dentro de esta red de múltiples agencias mecanismos de coordinación para la generación y buen funcionamiento de las diversas actividades de investigación, prevención y aplicación de la ley en materia de corrupción.

- En cuarto lugar, se requiere hacer transparentes todos los informes de auditoría y de rendición de cuentas para que la ciudadanía perciba que las agencias de lucha contra la corrupción son independientes y lo más importante, legítimas.

- Por último, a veces la dificultad fundamental en el establecimiento de un sistema anticorrupción es su gasto operativo. Por tanto, hay que tener cuidado en no conformar burocracias redundantes, pues ello acarrea costos tan altos que para muchos gobiernos son simplemente prohibitivos.

Referencias

- Alexander, Ernest. (1998). "A structuration theory of inter-organizational coordination: Cases in environmental management" en *The International Journal of Organizational Analysis*, vol. 6, núm. 4, pp. 334-354.

- Butt, Simon y Sofie Arjon. (2014). "Assessing judicial performance in Indonesia: the court for corruption crimes" en *Crime, Law and Social Change,* vol. 62, no. 5, pp. 603-619.

- Carson, Lindsey y Mariana Mota. (2014). "Mapping Corruption and its Institutional Determinants in Brazil". Documento de trabajo no. 8 del International Research Initiative on Brazil and Africa. Disponible en: http://www.brazil4africa.org/publications/ (consultado el 23 de agosto de 2015).

- Daft, Richard. (2001). *Organization theory and design*, Minnesota, West Publishing Company.

- Doig, Alan. (1995). "Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?" en *Public Administration and Development*, vol. 15, no. 2, pp. 151-165.

- Fink, Hady y Karen Hussmann. (2014). "Combatir la corrupción con estrategias sectoriales: Lecciones de la estrategia anticorrupción para el sector salud de Marruecos." Anti-Corruption Resource Centre, Noruega.

- Kaufmann, Daniel. (2000). "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", en *Revista Perspectivas*, vol. 3, no. 2, pp. 367-387.

- Klemencic, Goran y Janez Stusek. (2008). *Specialised anti-corruption institutions: review of models*. Paris, OCDE.

- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

- Larmour Peter y Peter Grabosky. (2001). "Corruption in Australia: Its Prevention and Control," en Caiden, Gerald, Onkar, Dwivedi y Joseph Jabbra. *Where Corruption Lives*, (eds). Bloomfield, Kumarian Press.

- Meagher, Patrick. (2005). "Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality" en *The Journal of Policy Reform*, vol. 8, no. 1, pp. 69-103.

- Pope, Jeremy. (2000). *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. Berlín, Transparencia Internacional.

- Power, Timothy y Matthew Taylor (eds.) (2011). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability.* University of Notre Dame Press.

- Roberts, North. (2001). *Ethics in US Government: an encyclopedia of investigations, scandals, reforms, and legislation*. Santa Barbara, Greenwood Pub Group.

- Santiso, Carlos. (2006). "Improving fiscal governance and curbing corruption: how relevant are autonomous audit agencies?" en *International Public Management Review,* vol. 7, no. 2, pp. 97-108.

- Sistema de Información Legislativa (SIL). (2015). "Proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Documento disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/08/asun_3261474_20150826_1440603978.pdf (consultado el 27 de agosto de 2015).

- Soccoja, Pierre-Christian. (2007). "Prevention of Corruption in State Administration: France". Ponencia presentada en la *Conferencia sobre Integridad y Anticorrupción en el Servicio Público*, Bucarest, del 29 al 30 de mayo.

- Transparencia Internacional. (2014). "Índice de percepción de la corrupción en el sector público". Documento disponible en: "http://www.transparency.org/cpi2014 (consultado el 25 de agosto de 2015).

- Trevisan, Antoninho. (2003). *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. São Paulo, Atelie Editorial.

Tercer Lugar

...

El fortalecimiento de los instrumentos de control de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

Por Liliana Deyanira González Viveros, Anahí Gutiérrez Luna y Uriel Eugenio González Espinosa

Introducción

La reciente reforma en materia de combate a la corrupción, mediante la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, pretende incluir la participación ciudadana y fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública, así como reforzar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. Con ello, el siguiente paso es aprobar la legislación secundaria para poner en marcha el sistema. Sin embargo, el reto no radica solamente en establecer acuerdos y diseñar leyes viables, sino en construir un sistema con la noción de que la corrupción va más allá de un problema cultural y ético. Los actos de corrupción se nutren de las acciones de individuos o grupos que utilizan su poder para beneficiarse con el consecuente daño de la colectividad. Así, la construcción de este sistema debe considerar límites al ejercicio del poder público, lo cual implica la creación y el fortalecimiento de capacidades de control interno y externo al propio gobierno.

Este ensayo describe los instrumentos de control de las acciones del gobierno con que cuentan la Secretaría de la Función Pública (SFP) como dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada de llevar a cabo el control interno, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como órgano de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión, encargado de desempeñar el control externo mediante la fiscalización anual de la Cuenta Pública. El objetivo del texto es analizar la forma en que los instrumentos de control interno y externo podrían verse fortalecidos en el marco del recién aprobado Sistema Nacional Anticorrupción.

El trabajo está organizado en tres secciones. La primera expone una concepción institucional de la corrupción y una descripción básica sobre los controles interno y externo de las acciones del gobierno en sistemas democráticos. En la segunda parte se describe la labor de control que realizan tanto la ASF como la SFP mediante las auditorías al uso de los recursos públicos. Y, por último, en la tercera sección se analiza la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la forma en que las modificaciones constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas recientemente, pretenden fortalecer los mecanismos de acción de la SFP y la ASF.

1. El control de la corrupción administrativa en México

La corrupción, en el ámbito de la gestión pública, puede ser entendida como el abuso de una posición de poder diseñada para servir a los demás en busca del provecho propio, que resulta de la incapacidad de las normas jurídicas para impedir que tal situación ocurra (Merino, 2014). La corrupción tiene incidencia en múltiples aspectos de la vida pública e impacta de manera determinante en la apreciación de los ciudadanos sobre el desempeño eficiente de la gestión pública. En ese sentido, el combate a la corrupción no se debe centrar sólo en fortalecer los principios éticos del comportamiento de los servidores públicos ya que, desde una perspectiva institucionalista, éstos son actores que buscan la consecución de sus propios intereses. Así, en la medida en que se generen incentivos correctos o se implementen mecanismos institucionales adecuados, el comportamiento racional individual de los servidores públicos se dirigirá a satisfacer o cumplir los objetivos del interés general (Medina y Rodríguez, 2012: 68).

Siguiendo la visión institucionalista, la corrupción puede ser entendida como un conjunto de prácticas informales y sistematizadas que se reproducen entre los servidores públicos que forman parte de la administración pública. La corrupción en la gestión pública implica un conjunto de actores que han desarrollado instrumentos para la reproducción de actos irregulares o incumplimientos de la ley, los cuales, en cualquier sistema representativo, deben ser detectados mediante el control y fiscalización que llevan a cabo los órganos internos y externos al gobierno. No obstante, la corrupción es capaz de "engañar esfuerzos de auditoría o esquemas de vigilancia formales" (Medina y Rodríguez, 2012: 94), puesto que la unidad de análisis es regularmente el individuo y no la serie de vínculos, comportamientos y relaciones en la que diferentes individuos se encuentran inmersos.

1.1. El control de la gestión pública

Una de las características de las democracias contemporáneas ha sido el perfeccionamiento de los sistemas de control. Dentro de esa discusión, el argumento principal consiste en que el aparato gubernamental debe guiarse por criterios de eficiencia y eficacia, pero también por una lógica de responsabilidad sobre las decisiones políticas (García, 2011: 1).

Desde una concepción general, la definición de control lleva aparejada la idea de supervisión o de comprobación; es decir, implica la acción de comparar un suceso con una norma (López y Ortiz, 2005: 1). En el ámbito público, cuando se habla de control se hace referencia al mecanismo que asegura el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general en que se desarrolla la gestión (Fernández, 1996 citado por López y Ortiz, 2005). Por tanto, el control de la administración pública es un conjunto de procedimientos idóneos para verificar la adecuada aplicación de las políticas de operación y financieras de un ente público cualquiera; además, puede realizarse con diferentes finalidades. De acuerdo con la relación que guarda el órgano que ejerce la función de control respecto del ente controlado existen dos tipos de control: el control interno y el control externo.

1.1.1. El control externo

El control externo descansa sobre la concepción democrática que rige en la mayoría de los estados occidentales, bajo una lógica de frenos y contrapesos, donde se asigna al Poder Legislativo un papel de control sobre el Poder Ejecutivo. Esto implica que en el control externo no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre el ente encargado del control y el ente controlado. Este control es llevado a cabo, generalmente, por órganos que dependen o se articulan con el Poder Legislativo, y se enfoca principalmente en verificar el manejo correcto de los recursos públicos.

En México, el ejercicio del control externo le corresponde a la ASF. La creación de dicho órgano tiene sus antecedentes inmediatos en el periodo de 1997 a 2000 cuando se consolidaron las iniciativas para la creación de un nuevo órgano que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda, y que tendría como encomienda hacerse cargo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal. Para

alcanzar este objetivo, se reformaron los artículos constitucionales 73, 74, 78 y 79 y se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000 para así crear a la ASF.

La misión de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas y el manejo correcto tanto del ingreso como del gasto público.[1]

1.1.2. El control interno

El control interno de la actividad de los entes públicos se basa en una relación de dependencia entre el órgano encargado del control y el ente cuya gestión va a ser controlada, o bien, es llevada a cabo por una institución situada orgánica y funcionalmente dentro del ente que se fiscaliza (López y Ortiz, 2005 y Licona, 2014).

El control interno se define como un "conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas"[2]. Este tipo de control busca investigar, comprobar y, en su caso, sancionar sobre la legalidad y eficiencia con que sus órganos han actuado conforme a las funciones asignadas (Licona, 2014: 312).

El control interno está diseñado para proporcionar el aseguramiento razonable en cuanto al logro de objetivos en las siguientes categorías: 1) confiabilidad en los reportes financieros, 2) eficacia y eficiencia de operaciones, y 3) cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables[3]. Así, el control interno tiene un fin administrativo, técnico y de autocontrol en el que las instancias encargadas pueden imponer sanciones de tipo administrativo.

En el caso mexicano, el control interno es ejercido por la SFP, la cual cuenta además con unidades responsables denominadas Órganos Internos de Control (OIC) al interior de cada dependencia y entidad de la APF para realizar su labor.

> Las auditorías realizadas por la SFP, a través de los OIC, tienen un papel crucial en la detección de actos de corrupción así como en la observancia de las normas de control y ejercicio de recursos por parte de

1 Información obtenida de la página web de la ASF, consultada el 25 de agosto de 2015 en http://www.asf.gob.mx/Publication/22_Mision_y_Vision.

2 Obtenido del Glosario de Términos Programático Presupuestales de la Administración Pública del Distrito Federal.

3 Obtenido el 26 de agosto de 2015 en http://audit.mercer.edu/internal-control/

> los servidores públicos. Asimismo, la SFP realiza una labor importante de mejora de la gestión a través de la expedición de códigos de ética y conducta, leyes y mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas en materia de compras gubernamentales, contratación de obra pública, regulación de declaraciones patrimoniales, establecimiento de sanciones a servidores públicos y seguimiento a la implementación del Servicio Profesional de Carrera (Jaime, Avendaño y García, 2012: 25).

Desde 1982, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se buscaba que un ente del Estado controlara y evaluara globalmente la gestión pública federal. Su creación fue uno de los primero actos del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien había realizado una campaña bajo el lema de la "renovación moral de la sociedad" como respuesta a los escándalos de corrupción ocurridos durante el sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982) (Integralia, 2015).

Fue en 1994 cuando se modificó su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). A partir de entonces, la secretaría tuvo la encomienda de fortalecer la normativa para el uso transparente de los recursos públicos, controlar y vigilar las conductas indebidas e imponer sanciones cuando el caso lo ameritara (Ruelas, 2012). El 10 de abril de 2003, la secretaría cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública, con una atribución adicional: dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la APF centralizada.

Actualmente, la SFP aún mantiene estas atribuciones y, entre sus acciones prioritarias, destacan: 1) promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas; 2) ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública; 3) inhibir y sancionar las prácticas corruptas; 4) articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno; 5) mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF; y 6) optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales[4].

Por otra parte, las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 2 de enero de 2013, establecieron la desaparición de la SFP y se dispuso -en el artículo segundo transitorio- que la transferencia de las atribuciones de la SFP entraría en vigor en la fecha en que se diera existencia jurídica y entrara en funciones el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción. La creación del mencionado órgano careció de éxito y, con base en iniciativas presentadas en ambas cámaras del Congreso y la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil, la SFP tuvo un destino diferente en el que ahora es partícipe del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

2. El papel de la ASF y de la SFP en el combate a la corrupción

Una estrategia integral de combate a la corrupción debe reconocer la importancia de los mecanismos con los que cuentan los órganos encargados de llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos

4 Obtenido de la página web de la SFP, consultada el 27 de agosto de 2015 en: http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html

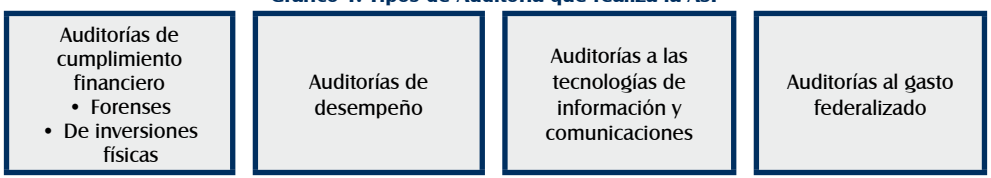
federales y el control de los procedimientos de las dependencias y entidades de la APF. Por ello, en las siguientes líneas se describirán los instrumentos tanto de la ASF como de la SFP en sus respectivas esferas de actuación en materia de auditoría.

2.1. El control externo: Las acciones que promueve la ASF

A nivel federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Además, implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales. La revisión de la Cuenta Pública[5] está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la ASF para fiscalizar dicha cuenta.

La herramienta básica para revisar la Cuenta Pública es la auditoría, que se realiza mediante un proceso en el que se obtiene y evalúa la evidencia para determinar si el ejercicio de los recursos públicos se llevó a cabo de conformidad con la normativa establecida, en cumplimiento de las metas previstas y si se alcanzaron los resultados esperados[6]. La ASF realiza cuatro tipos de auditorías que implican diferentes enfoques dependiendo del objetivo y alcance programado.

Gráfico 1. Tipos de Auditoría que realiza la ASF



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, ASF, 2015.

Las auditorías de cumplimiento financiero revisan que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente. Se incluyen las auditorías de inversiones físicas, donde se revisan la adquisición de bienes y las obras públicas, y las auditorías forenses, que consisten en la revisión con rigor metodológico y en el análisis pormenorizado, objetivo y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.

5 La Cuenta Pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera. La Cuenta Pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

6 Información obtenida del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.

Las auditorías de desempeño tienen el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos por medio de la revisión de la economía, eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. Por otro lado, mediante las auditorías en materia de tecnologías de información y comunicaciones se revisan las adquisiciones de sistemas e infraestructura, se analizan la calidad y seguridad de la información de las entidades y se evalúan los programas de telecomunicaciones. Por último, las auditorías del gasto federalizado consisten en fiscalizar los fondos federales y programas destinados, en estados y municipios, a renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

Las auditorías arrojan observaciones. Cuando la materia de esas observaciones fue aclarada por las entidades fiscalizadas en el transcurso de la revisión, se consigna lo correspondiente en el informe de auditoría; en caso contrario, se pueden promover acciones de carácter preventivo o correctivo. Las acciones que emite directamente la ASF pueden ser recomendaciones, recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración y pliegos de observaciones. Las acciones que promueve la ASF ante otras instancias como el Servicio de Administración Tributaria (SAT), los OIC, las contralorías estatales, la SFP y el Ministerio Público se clasifican en promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y denuncias de hechos. Otra forma de clasificar las acciones que emite la ASF es por su carácter, ya sea para aplicar medidas de carácter preventivo o correctivo.

Gráfico 2. Acciones que emite la ASF con carácter preventivo y correctivo

Recomendación	• Sugerencia a la entidad fiscalizada para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.
Recomendación al desempeño	• Se orienta a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas.
Solicitud de aclaración	• Se requiere a la entidad fiscalizada que documente y respalde las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.
Pliego de observaciones	• Se dan a conocer a la entidad fiscalizada las observaciones de carácter económico en las que se presume daño y/o perjuicio ocasionados al Estado o al patrimonio de los entes públicos federales.
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	• La ASF informa a la autoridad tributaria federal (SAT) sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	• La ASF promueve ante los OIC, las contralorías estatales o la SFP las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.
Denuncia de hechos	La ASF denuncia al Ministerio Público las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, ASF, 2015.

Durante la revisión de la Cuenta Pública 2013, la ASF realizó un total de 1,413 auditorías, de las que resultó un total de 10,861 acciones. Es decir, en promedio, cada auditoría arrojó 7.7 acciones. Las auditorías que se realizaron en mayor proporción fueron las Financieras y de Cumplimiento. Mientras que el tipo de acción que se emitió con más frecuencia fue el de las recomendaciones. Esto último se puede explicar porque las recomendaciones se aplican en todo tipo de auditorías exceptuando las auditorías sobre el desempeño, las cuales arrojan recomendaciones al desempeño.

Cuadro 1. Acciones emitidas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2013 por tipo de auditoría

Tipo de Auditoría	Número	Número de Acciones emitidas						
		Recomendaciones	Recomendaciones al Desempeño	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	Solicitud de Aclaración	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	Pliego de Observaciones	Total de Acciones
Desempeño	149	0	1,603	0	0	0	0	1,603
Financiera y de Cumplimiento	1,097	4,909	0	42	315	1,101	1,686	8,053
Forense	14	54	0	15	1	73	69	212
Inversiones Físicas	142	336	0	0	467	147	43	993
Estudios	11	0	0	0	0	0	0	0
Total	**1,413**	**5,299**	**1,603**	**57**	**783**	**1,321**	**1,798**	**10,861**

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, ASF, 2015.
*Las Auditorías Financieras y de Cumplimiento incluyen Auditorías de Cumplimiento Financiero y de Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño.
*Los Estudios incluyen Evaluaciones de Políticas Públicas y Estudios.

El número de auditorías y acciones que emite la ASF no refleja el alcance de la fiscalización superior, pero sí es un indicativo importante sobre el trabajo que está realizando el órgano fiscalizador y un elemento que puede sugerir aquellos puntos en los que debe ponerse atención al analizar las tareas de auditoría.

En particular, en el presente apartado se propone estudiar uno de los tipos de acciones correctivas que presenta la ASF ante otras instancias para promover la sanción a servidores públicos infractores: las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria. El propósito de analizarlas radica en que, no obstante su importancia para identificar posibles casos de incumplimiento de normas administrativas, daños a la Hacienda Pública Federal, comisión de alguna conducta sancionable por la legislación penal o posibles casos de corrupción, no se les ha dado la atención necesaria para que tengan impacto en la fiscalización superior.

La Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)

La PRAS es una acción terminal que la ASF promueve ante las instancias federales, estatales o municipales (instancia de control del ente fiscalizado, SFP o contralorías estatales) responsables de la aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos para que, en su caso, se inicie el procedimiento administrativo correspondiente por los actos u omisiones de los servidores públicos que, en su gestión, incumplieron alguna disposición normativa, y se determine la procedencia de aplicarles sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y/o demás ordenamientos legales aplicables[7].

Los efectos esperados de este tipo de acciones son promover la sanción de servidores públicos infractores y la recuperación de recursos económicos para la Hacienda Pública. La PRAS se emite por presumir la existencia de hechos o conductas que producen un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Además, hacen alusión a un caso en el que pudo revisarse la información necesaria para establecer con certeza la existencia de una "probable" irregularidad. Sin embargo, las expresiones que generalmente se utilizan en su redacción son "probable" y "posible", las cuales indican que el término "emitir acciones" utilizado por la ASF no equivale a realizar una actividad punitiva, sino que hacen referencia a casos señalados por las entidades de fiscalización superior a los que se dará seguimiento, con la finalidad de obtener las pruebas suficientes para que las autoridades competentes dictaminen si habrá o no lugar a una sanción (Merino, 2009).

Los tipos de PRAS que emite la ASF son: (1) las formuladas como consecuencia de acciones u omisiones que implican el incumplimiento de una disposición jurídica por parte del servidor público; (2) las que se formulan como consecuencia de la conducta reiterada del servidor público respecto de incumplimientos normativos incurridos anteriormente, y sobre los cuales se hayan emitido Recomendaciones derivadas de auditorías practicadas en ejercicios pasados; y (3) las que se formulan como consecuencia de acciones u omisiones que exclusivamente implican el incumplimiento de alguna disposición jurídica de carácter administrativo, y que no se encuentran dentro de alguno de los supuestos señalados anteriormente.

La promoción tiene su origen en un acto de omisión que presuntamente implica el incumplimiento de alguna disposición jurídica por parte de los servidores públicos y se formula al contar con los elementos que acreditan la presunta responsabilidad. Debe notificarse a la entidad correspondiente durante los 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe de Resultados de la ASF. El proceso inicia cuando la ASF notifica al OIC competente de la acción, así como las razones por las que se emite. Una vez que la instancia de control cuenta con esa información y el expediente que sustente la promoción respectiva, el OIC deberá comunicar a la ASF sobre la procedencia para dar inicio, o no, a un procedimiento de responsabilidades.

7 Tomado de la Normativa para la Fiscalización Superior, Tomo III, Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades, ASF, 2013.

Si el OIC no emite respuesta en un determinado plazo, la ASF procede a emitir una acción superveniente, la PRAS, en contra del funcionario público que no cumplió con el plazo. Se elimina la PRAS de la base de datos y se genera la nueva acción, que será remitida a la instancia de control competente. Con ello, la ASF da por promovida la acción y concluye el seguimiento. Si el OIC responde que, efectivamente, dará inicio a un procedimiento de responsabilidades, la ASF da por promovida la acción y, una vez promovida, concluye el seguimiento.

Si el OIC responde que no considera necesario incoar a un procedimiento de responsabilidades por no existir irregularidades, la ASF analiza si su respuesta es congruente para concluir el seguimiento. Si la ASF lo considera así, da por promovida la acción y concluye el seguimiento. De ser el caso contrario, promueve una nueva acción, la PRAS, en contra del funcionario público que considera que no actuó imparcialmente. Se elimina la PRAS y se genera la nueva acción, que será remitida a la instancia de control competente para dar por promovida la acción y concluir el seguimiento (Merino, 2009).

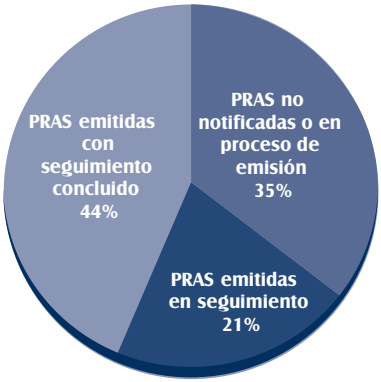
Los tipos de auditoría que emitieron un mayor número de PRAS son las Financieras y de Cumplimiento. A la fecha[8], de las 1,101 PRAS emitidas durante la revisión de la Cuenta Pública 2013 derivadas de ese tipo de auditoría, hay 445 con seguimiento concluido, 187 en seguimiento y 469 que no han sido notificadas a las entidades correspondientes.

Del total de PRAS que emitió la ASF en la revisión de la cuenta Pública 2013, el 35% (469) está en proceso de emisión, el 21% (273) ya fueron emitidas pero están en proceso de seguimiento y el 44% ya fueron concluidas[9], lo que significa que 579 PRAS ya fueron promovidas, concluidas por acumulación, dadas de baja o sustituidas por nuevas acciones (gráfica 1). La imprecisión de los datos es tal, que una PRAS se considera concluida si: (1) el OIC no emite respuesta en el plazo definido una vez que la ASF le notificó la acción, (2) el OIC responde a la ASF que dará inicio al procedimiento de responsabilidad y (3) si el OIC no considera procedente la acción y la ASF determina que esa respuesta es congruente.

8 Información obtenida del Sistema Público de Consulta de Auditorías (última consulta el 13 de agosto de 2015).

9 Información obtenida del Sistema Público de Consulta de Auditorías (última revisión el 17 de agosto de 2015).

Gráfica 1. Estado de trámite de las PRAS derivadas de la revisión de la Cuenta Pública 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Público de Consulta de Auditorías (última revisión el 17 de agosto de 2015).

Aunque la ASF mantiene en un registro informático (el Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías) un control y seguimiento de las acciones promovidas, no es posible consultar públicamente si las PRAS dieron como resultado una sanción a los servidores públicos responsables ni el camino que siguió el proceso en el OIC correspondiente debido a la falta de información. Todavía más grave es el hecho de que se carece de criterios para que los OIC evalúen la procedencia para dar inicio a las PRAS que promueve la ASF. Al respecto, la Comisión de Vigilancia de la ASF en la Cámara de Diputados ha recomendado la entrega de reportes de resultados de las acciones de fiscalización practicadas por la ASF con el propósito de disponer de información más detallada en temas de PRAS. Es necesario conocer estos datos para analizar la integración de los expedientes que son turnados a otras instancias al emitir las PRAS y así conocer la justificación sobre la resolución que se les da.

La propia naturaleza de la fiscalización impide que se conozca de las irregularidades sino hasta varios meses después de que se produjeron, lo que reduce la probabilidad de que los actos de corrupción sean castigados. Es entonces cuando surge la cuestión de si los 160 días de los que dispone la ASF para emitir una PRAS son los indicados o si resultan excesivos. A la fecha, de las 1,321 PRAS que derivaron de la revisión de la Cuenta Pública, el 35.5% no han sido notificadas. Si se toma en cuenta que la entrega del Informe de Revisión se realiza el 20 de febrero de cada año, es posible afirmar que nos encontramos a unas cuantas semanas de que se cumpla el plazo establecido y que alrededor de la tercera parte de las PRAS no habrán sido notificadas[10]. A propósito de agilizar el procedimiento de notificación de este tipo de acciones sería útil reducir el plazo de los 160 días y realizarlo durante la ejecución de las auditorías, previamente a la entrega del informe a la Cámara de Diputados.

10 La última revisión de los datos se realizó el 17 de agosto de 2015.

2.2. El control interno: Las acciones emitidas por la SFP

Desde su creación, la contraloría interna del Gobierno Federal ha tenido la encomienda de desarrollar dos tareas sustantivas: 1) detectar conductas irregulares de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y 2) fiscalizar los recursos públicos con la finalidad de lograr un ejercicio eficiente del gasto. Para tal propósito, se cuenta con la capacidad de realizar auditorías a las dependencias y entidades de la APF, como mecanismo para la detección de prácticas indebidas o conductas irregulares de los servidores públicos. Las auditorías que dicha dependencia realiza permiten examinar las operaciones y procedimientos de los entes fiscalizados, con el propósito de implementar acciones preventivas y/o correctivas en el ejercicio de la función pública[11]. Sin embargo, hay que advertir que las auditorías, tal como señala Coronilla (2012), no tienen la finalidad de castigar o sancionar actos de corrupción, sino sólo de detectar las debilidades de los procesos organizacionales de una institución. Esto quiere decir que la auditoría es un instrumento anticorrupción con un objetivo muy específico: "localizar posibles oportunidades y actos de corrupción con el fin de que sean investigados [por las autoridades competentes]" (Coronilla, 2012: 29).

En sentido formal, la SFP realiza auditorías y visitas de inspección de forma directa, sin sujetarse a los principios de anualidad y posterioridad que regían la actuación de la ASF. Por tanto, hasta antes de la reforma constitucional que dio origen al SNA, la SFP era el único ente fiscalizador del Gobierno Federal que contaba con la capacidad de auditar los recursos públicos federales del ejercicio fiscal en curso. Además, las auditorías que la SFP realiza se circunscriben a áreas específicas del desempeño de las dependencias y entidades de la APF y del ejercicio del gasto público federal, denominadas "rubros de fiscalización":

1. Cumplimiento de las disposiciones legales en materia de:
    a. Sistemas de registro y contabilidad
    b. Contrataciones públicas[12]
    c. Contratación y remuneraciones al personal
    d. Sistemas y equipos informáticos, tecnológicos y de comunicación
    e. Conservación, uso, destino, afectación, almacenamiento y baja de bienes muebles e inmuebles

2. Aplicación de recursos públicos federales en las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como en las licitaciones públicas para el otorgamiento de permisos y concesiones de carácter federal.

11 Tal como se identifica en el informe de auditoría 11-0-27100-07-0059 "Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción" de la Auditoría Superior de la Federación, y que forma parte del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

12 Se refiere a los procedimientos de contratación regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), lo cuales son: 1) adquisiciones, 2) arrendamientos, 3) servicios, 4) obra pública, y 5) servicios relacionados con la obra pública.

3. Aplicación de fondos federales transferidos a los estados y municipios, al Distrito Federal y sus órganos político-administrativos.

4. Aplicación de programas federales financiados total o parcialmente con recursos provenientes de Organismos Financieros Internacionales (OFI).

Para la realización de las auditorías que la norma mandata, la SFP cuenta con 5 unidades administrativas que intervienen en uno o varios de los cuatro rubros de fiscalización identificados arriba:

1. Unidad de Auditoría Gubernamental (UAG)

2. Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (UORCS)

3. Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública (UCAOP)

4. Dirección General de Auditorías Externas (DGAE)[13]

5. Unidad de Control de la Gestión Pública (UCGP)[14]

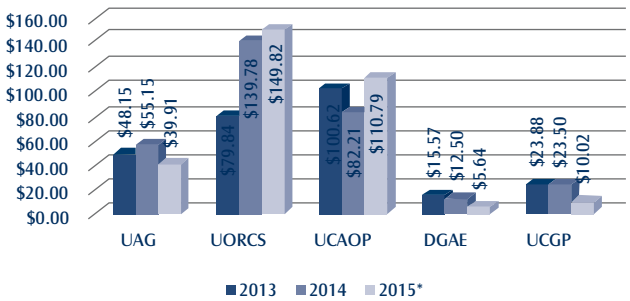
En materia presupuestal, durante la presente administración, la SFP (en conjunto con su órgano desconcentrado[15]) ha ejercido un presupuesto total de 4 mil 251 millones 429 mil 037 pesos. De dicho monto, las cinco unidades administrativas encargadas de ejecutar auditorías han ejercido 897 millones 355 mil 921 pesos (gráfica 2), lo que representa apenas el 21.11% del gasto total ejercido por la dependencia. En contraste, para el mismo periodo, la ASF ha ejercido un presupuesto total de 4 mil 675 millones 537 mil 973 pesos, que equivale a cinco veces lo ejercido por las unidades de auditoría de la SFP.

13 Formalmente, la DGAE no tiene la facultad de realizar auditorías por sí misma; sin embargo, de acuerdo con el reglamento interior de la SFP, se encarga de coordinar las auditorías realizadas por los despachos externos. Además, cuenta con la facultad de requerir información a las entidades y dependencias de la APF.

14 Al igual que como ocurre con la DGAE, la UCGP no se encuentra facultada para realizar auditorías por sí misma; sin embargo, se encarga de coordinar la información derivada de las auditorías que practican los OIC de la APF.

15 El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).

Gráfica 2. Presupuesto de la SFP ejercido por Unidad Administrativa (mdp)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal emitidos por la SHCP.
*Datos 2015 con corte al 2º trimestre.

El trabajo que las unidades de auditoría de la SFP realizan puede evaluarse mediante la identificación de las acciones que resultan de los actos de fiscalización que practican. Al respecto, se debe señalar que las observaciones determinadas en el transcurso de las auditorías son el primer paso para la promoción de acciones. Los informes de auditoría que la SFP emite deben contener una "cédula de observaciones" con al menos: 1) las observaciones determinadas, 2) las recomendaciones que permitan dar solución a las situaciones observadas[16], 3) el importe revisado en el proceso de auditoría o monto fiscalizado, y 4) los montos por aclarar y por recuperar, según sea el caso. Así, las auditorías practicadas por la SFP permiten reconocer la existencia de tres tipos de acciones promovidas por dicha dependencia:

Gráfico 3. Acciones promovidas por la SFP derivadas de auditorías

1. Recomendaciones (Correctivas y Preventivas)	2. Recuperaciones y Ahorros	3. Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA)

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de los Informes de Labores de la SFP 2013-2015.

1. Recomendaciones

Las recomendaciones se clasifican en correctivas y preventivas[17] y, por mandato legal, deben ser atendidas por las dependencias y entidades de la APF, así como por los municipios y entidades federativas que ejercen recursos públicos transferidos por el gobierno federal, y que no pierden el carácter federal. Las recomendaciones son correctivas cuando se proponen acciones inmediatas para la solución de los hechos observados y preventivas cuando se genera una propuesta que permita prevenir la recurrencia de una observación determinada.

16 Así queda asentado en el artículo 20 del "Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010.

17 Esta clasificación se toma de la Guía General de Auditoría Pública emitida por la UAG en agosto de 2011.

2. Recuperaciones y Ahorros

En las observaciones emitidas durante el proceso de fiscalización del gasto público federal, la SFP puede determinar montos por recuperar o por aclarar, así como ahorros. En el primer caso se trata de los recursos públicos que el ente fiscalizado se encuentra obligado a reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) de Hacienda, las propias tesorerías de las dependencias, órganos desconcentrados, entidades paraestatales o de la Procuraduría General de la República (PGR), según sea el caso. En cambio, el monto por aclarar es la cantidad de recursos sobre los que aún se espera que el ente fiscalizado emita una explicación del destino o uso. Por otro lado, los ahorros en el gasto público federal de las entidades y dependencias de la APF derivan de la intervención de los OIC, por medio de los actos de fiscalización y control interno que practican.

3. Informes de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA)

De acuerdo con la normativa vigente, las auditorías practicadas por la SFP pueden dar como resultado la determinación de "actos u omisiones con presunta responsabilidad administrativa", lo cual debe ser recopilado en un documento que contenga la denuncia de los hechos sobre los que se presumen actos irregulares o incumplimientos normativos a las obligaciones de los servidores públicos, el cual se denomina Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa (IPRA) y en el que se debe estipular el "presunto daño patrimonial y/o prejuicio" al erario público por los actos u omisiones en que hubieran incurrido los servidores públicos. Los IPRA son acciones correctivas que derivan de los actos de fiscalización y deben ser turnados a las áreas de investigación correspondientes para su atención.

Las auditorías practicadas por las unidades administrativas de la SFP durante el periodo 2013-2015 representa apenas el 27.53% (2,229 auditorías realizadas) del total de auditorías practicadas por los órganos fiscalizadores que integran el Sistema Función Pública[18] (ver gráfica 3). Cabe señalar que las actividades de control y fiscalización que la SFP lleva a cabo se complementan con las auditorías que practican los OIC a los rubros de fiscalización arriba mencionados y que, para el periodo de referencia, ascendieron a 5,161 auditorías. La SFP, a través de las unidades de auditoría mencionadas y de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, se encarga de coordinar y verificar la labor de los OIC, cuyo objeto es "controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén ajustados a la legalidad y coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones"[19]. Asimismo, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares de los OIC son designados por la SFP[20]

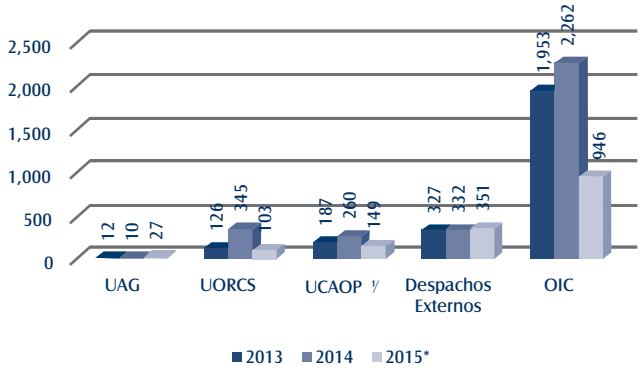
18 De acuerdo con la información disponible en los Informes de Labores de la SFP, el Sistema Función Pública se integra por los Órganos Internos de Control, las Unidades de Auditoría Gubernamental y de Control y Auditoría a Obra Pública, la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, y los Auditores Externos designados por la SFP.

19 Esta definición queda plasmada en el micrositio de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (Unidad Administrativa adscrita a la SFP).

20 Para el presente ejercicio fiscal existe un registro de 213 OIC en las dependencias y entidades de la APF, de acuerdo con la información disponible en el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015, presentado al Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 2015.

(aunque presupuestalmente dependen de la dependencia o entidad de la que forman parte), lo cual contribuye a fortalecer las actividades de control interno y fiscalización que la SFP realiza en las entidades y dependencias de la APF.

Gráfica 3. Auditorías practicadas por ente fiscalizador del Sistema Función Pública



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de Labores de la SFP 2013-2015.
1/La información reportada por la UCAOP corresponde a actos de fiscalización diversos, como: auditorías, visitas de inspección, seguimiento a auditorías y supervisión al trabajo de los OIC en materia de auditoría a obra pública.
* Datos 2015 con corte al 2º trimestre.

Al ser los OIC los órganos fiscalizadores del Gobierno Federal que más auditorías practican, se esperaría que sean estos mismos los que más contribuyen a la determinación de resultados. La información disponible no permite identificar dicho detalle, pero revela que durante la administración del actual presidente, Enrique Peña Nieto, se ha determinado un total de 25,143 observaciones (cuadro 3) como resultado de la ejecución de 7,390 auditorías. Además, del total de observaciones determinadas se ha logrado la solventación del 83.9%[21]. El número de observaciones determinadas muestra el tamaño de las irregularidades o incumplimientos detectados en el ejercicio de los recursos públicos, en las disposiciones normativas aplicables y en los objetivos o metas de las instituciones sujeto de revisión. Sin embargo, los datos duros contribuyen poco a comprender el impacto de la tarea fiscalizadora del Sistema Función Pública si no se cuenta con información sobre el monto total fiscalizado[22] y sobre el tipo de observaciones que se determinan en el transcurso de las auditorías. De acuerdo con el marco normativo vigente, los OIC deben clasificar las observaciones que determinan

21 Hay que advertir que las observaciones solventadas no necesariamente corresponde a observaciones determinadas en el mismo ejercicio fiscal, de ahí que en 2015 sólo se determinaron 4,752 observaciones y se solventaron 5,158.

22 Sólo en el caso de la UAG existe la información sobre el monto total fiscalizado.

en: 1) alto riesgo, 2) mediano riesgo, y 3) bajo riesgo[23]. Entre éstas, las observaciones clasificadas como de alto riesgo conservan mayor importancia, dado que implican una actuación inadecuada de los servidores públicos y/o un posible daño al patrimonio de las instituciones de la APF. Durante el periodo de análisis se ha determinado un total de 1,047 observaciones de alto riesgo (con un posible daño patrimonial de $11,580.4 millones de pesos), lo que representa apenas el 4.16% del universo total de observaciones determinadas en el periodo y revela el bajo impacto de las irregularidades o incumplimientos detectados por los entes fiscalizadores del gobierno federal.

Cuadro 3. Resultados de auditoría determinados por el Sistema Función Pública

Ejercicio Fiscal	Observaciones		Acciones Promovidas			
	Determinadas	Solventadas	Recuperaciones (miles de pesos)	Ahorros (miles de pesos)	Casos con presunta responsabilidad	Sanciones administrativas impuestas[1/]
2013	10,456	6,270	$1,634,005	$109,622	621	788
2014	9,935	9,663	$4,367,236	$44,353	348	1,053
2015*	4,752	5,158	$1,566,621	$514	109	893
Total	**25,143**	**21,091**	**$7,567,862**	**$154,489**	**1,078**	**2,734**

Fuente: Elaboración propia con la información disponible en el Tercer Informe de Gobierno 2014-2015 y en el Tercer Informe de Labores de la SFP.
1/ Como resultado de auditoría.
* Datos 2015 con corte al 2º trimestre.

Entre las acciones promovidas por el Sistema Función Pública durante el periodo 2013-2015 se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Recomendaciones

Distinguir el número y tipo de recomendaciones que emite un ente fiscalizador se vuelve crucial para evaluar el impacto que las auditorías producen en las operaciones y procedimientos de las dependencias y entidades de la APF, ya que las recomendaciones muestran la capacidad del ente fiscalizador para corregir las deficiencias detectadas. Empero, para este caso de estudio, la información disponible no permite reconocer el número y tipo de recomendaciones emitidas.

2. Recuperaciones y ahorros

En nuestro periodo de análisis, el Sistema Función Pública logró la recuperación de 7,567.86 millones de pesos y un ahorro de 154.49 millones de pesos. Aunque el monto de las recuperaciones equivale a casi el doble del presupuesto gastado por la SFP durante el mismo periodo, revela poco acerca

23 Con base en los Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del Sistema de Información Periódica publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2006.

de la capacidad de los entes fiscalizadores del Gobierno Federal para corregir las irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos del gobierno, ya que la información disponible no permite reconocer el monto total fiscalizado, lo cual ayudaría a comprender el grado de incidencia de los actos de fiscalización en el ejercicio del gasto público.

3. Casos con Presunta Responsabilidad (CPR) y Sanciones Administrativas Impuestas

La promoción de CPR representa apenas el 4.28% del total de irregularidades o incumplimientos detectados por el Sistema Función Pública en este periodo, lo cual revela la baja incidencia de estos instrumentos correctivos dentro del proceso de fiscalización de los recursos públicos del Gobierno Federal. Asimismo, resulta difícil determinar cuántos de estos CPR derivaron en sanciones administrativas, debido a la escasez de información que prevalece. A pesar de esto, la información disponible revela que durante el mismo periodo se ha impuesto un total de 2,734 sanciones administrativas como resultado de las irregularidades o incumplimientos detectados en el transcurso de las auditorías practicadas por el Sistema Función Pública[24]. Cabe subrayar que las sanciones administrativas no son impuestas por los entes fiscalizadores, sino que derivan de las investigaciones realizadas por las autoridades competentes. De hecho, las sanciones que se han impuesto como resultado de las irregularidades o incumplimientos detectados en el transcurso de una auditoría representa apenas el 8.86% del total de sanciones que la SFP ha impuesto durante el mismo periodo[25].

El Sistema Función Pública continúa dando cumplimiento a sus tareas de control interno y fiscalización del gasto público mediante: 1) el incremento de las auditorías que practica, 2) la determinación de observaciones, 3) la recuperación de recursos públicos mal ejecutados y 4) la promoción de presuntas responsabilidades administrativas, las cuales derivan regularmente en sanciones –aunque no es posible determinar en qué grado. Sin embargo, las carencias en la información disponible imposibilitan hacer una evaluación profunda sobre la capacidad de los órganos fiscalizadores del gobierno federal para incidir en las operaciones y procedimientos de las dependencias y entidades de la APF. Por tanto, los resultados aquí presentados de las auditorías practicadas por el Sistema Función Pública revelan poco sobre las fortalezas del diseño institucional del control interno en nuestro país.

3. Las reformas constitucionales anticorrupción

En México se le ha dado reducida importancia a la lucha contra la corrupción en el marco de los esfuerzos de reforma política y administrativa en los últimos años (Arellano, Lepore y Aguilar, 2012). Esta situación puede constatarse mediante la baja tasa de aprobación de las iniciativas de reforma constitucional en materia de corrupción presentadas en el Congreso mexicano entre 1997 y 2012

24 El Informe de Labores 2015 de la SFP especifica el número de sanciones administrativas impuestas como resultado de una auditoría, sin embargo, dicha información no especifica si se trata de las auditorías que realiza el Sistema Función Pública o incluye las auditorías practicadas por la ASF, que por mandato debe también turnar informes de presunta responsabilidad a las áreas de respectivas de los OIC y de la SFP.

25 De acuerdo con la información disponible en el Tercer Informe de Labores de la SFP (2013-2015).

(cuadro 4). Situación que cambió durante la LXII legislatura del Congreso, cuando se aprobaron las iniciativas de reforma constitucional para conformar el Sistema Nacional Anticorrupción.

Cuadro 4. Iniciativas de reforma constitucional en materia de corrupción presentadas en el Congreso mexicano (1997-2015)

Legislatura	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Rechazadas	Tasa de aprobación (%)
LVII (1997-2000)	1	0	0	1	0
LVIII(2000-2003)	1	0	0	1	0
LIX (2003-2006)	3	1	0	2	33
LX (2006-2009)	2	0	0	2	0
LXI (2009-2012)	5	1	1	3	20
LXII (2012-2015)	14	9	5	0	64.3
Total	26	11	6	9	42.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/portal. Última consulta el 13 de agosto de 2015.

Las iniciativas para crear el órgano anticorrupción fueron propuestas por legisladores de los tres principales partidos. La primera fue del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que, como parte del inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto en la presidencia y en el marco del pacto por México, alistaron a finales de 2012 la presentación de la iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción. De forma alterna a la propuesta del PRI, los senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron una iniciativa en el Senado para crear la Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción el 20 de noviembre de 2012.

Por último, el PAN presentó tres iniciativas. La primera fue presentada en la Comisión Permanente el 30 de enero de 2013 con objeto de crear el Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, y la Fiscalía Especial en la materia. La segunda planteó crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción el 4 de abril de 2013 también en el Senado de la República y, para complementar la propuesta legislativa, el 4 de noviembre de 2014, los legisladores del PAN presentaron ante la Cámara de Diputados una iniciativa en la que propusieron crear un auténtico Sistema Nacional Anticorrupción. De esa manera, no fue sino hasta finales del mes de mayo de 2015 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción".

3.1. El Sistema Nacional Anticorrupción

Mediante el decreto por el que se reformaron 14 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se busca que el Sistema Nacional Anticorrupción sea una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y

sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El aspecto medular de la reforma consistió en fortalecer el control externo; es decir, los instrumentos de la ASF. Entre los principales cambios destacan:

Fortalecimiento del control externo

- Se eliminan los principios de anualidad y posterioridad y, con ello, se permite realizar auditorías durante el ejercicio fiscal en curso.
- La ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso respecto de procesos concluidos.
- Se faculta a la ASF para realizar auditorías en ejercicios fiscales anteriores.
- Esta instancia también podrá fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.
- La ASF podrá fiscalizar el destino y ejecución de los recursos provenientes de la deuda pública que esté garantizada por la Federación.
- De ser el caso, podrá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

En materia de control interno, las reformas constitucionales establecieron que el Senado sea la instancia encargada de ratificar el nombramiento del titular de la SFP, otrora designado únicamente con la venia del presidente en turno. Aunado a ello, también se estipula que la Cámara de Diputados tendrá que designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los OIC de los organismos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como consecuencia de estos cambios, el control externo resultó fortalecido considerablemente. Sin embargo, para el control interno sólo se establecieron medidas en materia de nombramiento de los titulares. Ambos controles forman parte del Comité[26] Coordinador pero aún no se han delineado nuevas pautas de interacción entre éstos, lo cual podría formularse en la legislación secundaria. Hasta ahora, el marco normativo señala la colaboración de la ASF y la SFP bajo los siguientes términos:

26 El SNA está conformado por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. El Comité Coordinador se integra por los titulares de la ASF, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el comisionado presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. En términos del dictamen, al Comité Coordinador del Sistema le corresponderá el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales, por lo que se establecerá una lógica deliberativa con capacidad de incidencia nacional.

Reglamento Interior de la ASF

- La ASF elabora y notifica los oficios de promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias a las instancias de control competentes de las entidades fiscalizadas y a la SFP.
- Las instancias de control competentes colaboran con la ASF en lo que concierne a la revisión de la Cuenta Pública, a fin de garantizar el debido intercambio de información y otorgar las facilidades que permitan a los auditores llevar a cabo el ejercicio de sus funciones.
- Cuando los pliegos de observaciones no son atendidos dentro del plazo señalado, la ASF inicia el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y solicita la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien, en su caso, el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos.

Reglamento Interior de la SFP

- La SFP colaborará con la ASF para establecer los procedimientos que les permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- La Unidad de Control de la Gestión Pública (UCGP), perteneciente a la SFP, tiene la atribución de coordinar con las demás unidades administrativas de la Secretaría y los OIC, los procedimientos que les permitan proporcionar la información y documentación para atender los requerimientos de la ASF.
- La UCGP también funge como enlace operativo con la ASF para el seguimiento de los compromisos asumidos por la SFP y el propio órgano superior de fiscalización en los convenios de colaboración que suscriban.

Otra de las modificaciones que se hacen con estas reformas constitucionales es el esquema de responsabilidades tanto para servidores públicos como para particulares. Las nuevas disposiciones señalan una distinción entre responsabilidades administrativas graves y las "no graves"; así, se prevé que las responsabilidades administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la ASF y los OIC, cuya sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o, de ser el caso, a sus homólogos en las entidades federativas. Por otra parte, aquellas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los OIC.

Como resultado de las reformas constitucionales para el combate a la corrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que inició sus trabajos en 2010, se reconoce como un subsistema del SNA que integra a aquellas entidades que coadyuvan a la rendición de cuentas como vigilantes de los procesos de control y fiscalización en los diferentes órdenes de gobierno.

De acuerdo con el Plan Estratégico del SNF correspondiente al periodo 2013-2017, la misión de éste es establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país con el fin de trabajar bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, con objeto de proporcionar certidumbre a los entes auditados, así como garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral.

Si bien el SNA presenta elementos difusos, también abre condiciones favorables que deberán materializarse en las leyes secundarias respectivas para que la tarea de fiscalización, las evaluaciones presupuestales y de programas goce de mayor coordinación, así como para crear distintas estrategias con el fin de controlar un fenómeno tan complejo como el de la corrupción.

Conclusiones

Los mecanismos de control de las acciones del gobierno, según la relación que guarda el órgano de control respecto del controlado, pueden clasificarse en controles internos y controles externos. El control interno mantiene una relación de subordinación con el ente controlado, en tanto que el control externo es independiente, tanto jerárquica como económicamente, del ente que se fiscaliza. Ambos controles utilizan las auditorías como instrumentos para combatir las prácticas indebidas de los recursos públicos y verificar si los resultados alcanzados fueron los esperados; es decir, sirven para detectar un posible acto de corrupción. A pesar de estas similitudes, el control interno tiene un fin administrativo, técnico y de autocontrol en el que la instancia encargada puede imponer sanciones de tipo administrativo, mientras que la funcionalidad del control externo está ligada con la lógica de frenos y contrapesos en los poderes de gobierno.

La labor de fiscalización de la SFP, en conjunto con los OIC, tiene su principal efecto en la recuperación de recursos públicos mal ejecutados por los servidores públicos del Gobierno Federal. Sin embargo, la cantidad de recursos recuperados de diciembre de 2012 a junio de 2015 en el mandato de Enrique Peña Nieto fue de 7,567.86 millones de pesos, que equivale a casi la mitad de los recursos recuperados durante el segundo trienio del mandato de Felipe Calderón Hinojosa, 13,853.67 millones de pesos; sin embargo, con la información disponible no se tiene la certeza de que dichos recursos realmente hayan sido depositados en la instancia competente. La disminución podría responder a un mejor ejercicio del gasto público pero, dado que no es posible identificar cuál ha sido la cantidad de recursos fiscalizados durante dicho periodo, es difícil llegar a una conclusión acertada. Por tanto, resulta difícil determinar si en los treinta años de existencia de la contraloría interna del Gobierno Federal se han creado los mecanismos institucionales que permitan un mejor ejercicio del gasto público.

Asimismo, ha quedado asentado que los OIC contribuyen de manera sustancial a la labor de control y fiscalización de los recursos públicos y a las tareas de detección de irregularidades o incumplimientos, por ser funcionalmente una extensión de la SFP en las dependencias y entidades de la APF. Sin embargo, el hecho de que dependan presupuestalmente del mismo ente público al que deben vigilar, podría contribuir a mermar la capacidad de control y fiscalización que dicho órganos efectúan. Además, debido a que no es posible determinar el tipo de recomendaciones que emiten en los actos de fiscalización que practican, resulta difícil reconocer las mejoras promovidas por los OIC en el desempeño de la gestión pública durante los treinta años de existencia de la SFP. Ante tal panorama, el fortalecimiento del control interno debe centrarse no sólo en un mejor ejercicio del gasto público sino también en el mejoramiento de las operaciones y procedimientos de la gestión pública federal, sobre todo en un momento en que las instituciones públicas atraviesan por una fuerte crisis de legitimidad.

En cuanto al control externo, una de las tareas de la ASF es emitir acciones correctivas sobre presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa de servidores públicos ante los órganos encargados del control interno para que éstos determinen dar inicio o no a un procedimiento de responsabilidades administrativas (PRAS). Los datos presentados indican que

no se le ha dado la atención suficiente al seguimiento de este proceso para que, en efecto, tenga impacto en la fiscalización superior. Los problemas radican en el retraso que conlleva el criterio de anualidad de la fiscalización que realiza la ASF, en la falta de criterios para evaluar la procedencia de las acciones y la insuficiente información para conocer el proceso de emisión y seguimiento de las mismas. A propósito, la reforma anticorrupción propone eliminar los principios de anualidad y posteridad que rigen la labor fiscalizadora de la ASF, también enuncia el fortalecimiento de la coordinación entre la ASF y la SFP para cumplir con sus responsabilidades, pero no define cuáles serán los mecanismos mediante los cuales se comunicarán y actuarán para mejorar la gestión pública mediante un control efectivo de las acciones gubernamentales.

No es suficiente reforzar la estructura formal de los órganos de control si los servidores públicos siguen sin contar con incentivos suficientes para seguir las reglas. El reto de la legislación secundaria en el contexto del SNA consiste en crear medios claros y efectivos de coordinación entre ambos controles para consolidar el combate a la corrupción. Además, es indispensable que se fortalezcan los factores preventivos de actos de corrupción y los instrumentos de auditoría gubernamental tanto de la ASF como de la SFP, así como los medios de coordinación y colaboración entre ambas.

Fuentes de información

- Arellano, D., Lepore W. y Aguilar I. (2012) "Sanciones Administrativas como Mecanismo Anticorrupción: El caso de México a Nivel Federal, 2005-2008" en *Revista de Gestión Pública* vol. I, núm. 2, pp. 189-216.

- Coronilla Cruz, Raúl (2012) "La corrupción institucionalizada en México: un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías" en Arellano Gault, David (versión digital) ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, México: CIDE, pp. 5-33.

- García Vázquez, N. (2011) "Perspectivas teóricas del control de la burocracia" en *Intersticios Sociales*, número 1, México: El Colegio de Jalisco.

- Integralia (2015) "Reviven la Secretaría de la Función Pública" en *El Financiero*, consultado el 28 de agosto de 2015 en: http://www.elfinanciero.com.mx/pages/reviven-la-secretaria-de-la-funcion-publica.html

- Jaime, E., Avendaño, E., y García, M. (2012) *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: Retos y desafíos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas 6, México: SFP.

- Licona Vite, C. (2014) "Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México" en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México: Cámara de Diputados, pp. 269-326.

- López Hernández, A.M. y Ortiz Rodríguez, D. (2005) "El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas" en *La ciencia de la contabilidad*, Barcelona: Universidad de Barcelona.

- Márquez, D. (2005) *Función jurídica de control de la administración pública*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Medina, Alejandra y Rodríguez, Roberto (2012) "Instrumentando una política de informantes internos (whistleblowers): ¿mecanismo viable en México para atacar la corrupción?" en Arellano Gault, David (versión digital), ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, México: CIDE, pp. 68-92.

- _____ (2012) "Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción" en Arellano Gault, David (versión digital), ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, México: CIDE, pp. 93-110.

- Merino, Mauricio (2009) Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, México: CIDE-ASF.

- _____ (2014) "La corrupción en diez proposiciones", Milenio, 2014. Consultado el 5 de junio de 2015 en: http://www.milenio.com/tribunamilenio/por_que_hay_tanta_corrupcion_en_mexico/corrupcion_mexico-transa_en_Mexico-corrupcion_13_364893508.html.

- Ruelas, A. (2012) "Doce años después: SFP" en Letras Libres, consultado el 24 de agosto de 2015 en: http://www.letraslibres.com/blogs/serial/doce-anos-despues-sfp.

Otras fuentes

- Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección, SFP, publicado en el DOF el 12 de julio de 2010.

- Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, ASF 2015.

- Lineamientos Generales para la elaboración y presentación de los informes y reportes del Sistema de Información Periódica, SFP, publicados en el DOF el 21 de noviembre de 2006.

- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 29 de abril de 2013.

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el DOF el 15 de abril de 2009.

La publicación del libro de los ensayos ganadores del
XV Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización
Superior y Rendición de Cuentas
terminó de imprimirse en el mes de noviembre de 2015,
en los Talleres de Editorial Color. S.A. de C.V.,
Naranjo 96 Bis, Col. Sta. Ma. La Ribera,
06400 México, D.F.,
Tel.: 5547-3540

Esta edición consta de 1,000 ejemplares.

ASF Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS