

## LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Juan Manuel PORTAL M.\*

SUMARIO: I. *La corrupción como una relación social institucionalizada.* II. *El vínculo entre el combate a la corrupción y la fiscalización superior.* III. *Mapeo de riesgos en la gestión pública.* IV. *Reflexiones finales.*

La corrupción es un fenómeno que se puede manifestar en la mayoría de las relaciones sociales. Siempre que sucedan intercambios de algún recurso o bien entre dos o más personas, se abre la puerta a las negociaciones y acuerdos corruptos. Desde el cobro ilegítimo por un lugar de estacionamiento, hasta el arreglo de las licitaciones públicas, desde la compra de una calificación aprobatoria en un examen, hasta la compra de votos... ejemplos sobran. Esto no quiere decir que la corrupción sea un comportamiento natural de las asociaciones humanas. La variación en los índices de corrupción<sup>1</sup> por países es una muestra de que el grado de incidencia de dicha problemática está en función de muchos factores. Es importante tener esto en cuenta para evitar argumentos fatalistas, como que la corrupción es incorregible o en cierta medida funcional, y por lo tanto tolerable.<sup>2</sup>

---

\* Auditor superior de la federación.

<sup>1</sup> Véase Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno de Transparencia Internacional; Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial; Reporte de Integridad Global de Integridad Global; Índice de Estado de Derecho del Proyecto Mundial de Justicia.

<sup>2</sup> Este tipo de afirmaciones tienen especial resonancia en México. Con cierta frecuencia escuchamos que en nuestra sociedad impera una especie de

Estas conclusiones nacen de un examen superficial del problema. La corrupción no surge de manera espontánea, tampoco es un hábito, costumbre, ni una práctica mecánica o heredada. La corrupción es una decisión. En el contexto de la administración pública, quienes actúan de manera indebida eligen esa opción entre varias. En otras palabras, la corrupción no es accidental.

En definitiva, la corrupción es un fenómeno multidimensional. Responde a muchos factores y se manifiesta de varias formas, lo cual supone retos analíticos importantes. Además, en el entorno gubernamental, la corrupción coexiste con otras malas prácticas administrativas. En este escenario, cabe preguntar hasta qué punto la fiscalización superior sirve para detectar los actos contrarios a la ética pública y para evitar que dichas conductas se repitan. Este ensayo da cuenta de estas temáticas.

## I. LA CORRUPCIÓN COMO UNA RELACIÓN SOCIAL INSTITUCIONALIZADA

La corrupción está vinculada irremediablemente con las instituciones. Como sabemos, éstas son las reglas que delimitan la acción social. Su propósito es encausar el comportamiento de los individuos para reducir la incertidumbre y los costos de transacción.<sup>3</sup>

En las organizaciones públicas, las instituciones sirven para dirigir la conducta de los servidores públicos hacia el logro de

---

permissividad, condescendencia o franca aprobación hacia los corruptos. También son recurrentes las tesis deterministas como que los mexicanos (ciudadanos y gobernantes por igual) estamos predispuestos a la corrupción, somos proclives a violar las leyes, y sólo ocasionalmente recurrimos al escarnio o a la autocrítica simplona. Estos argumentos se traducen en una visión pesimista sobre las posibilidades de cambio —parálisis de las políticas públicas— y desacreditan el genuino valor de la condena social hacia los actos de corrupción.

<sup>3</sup> Véase North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, y North, Douglass C., “A Transaction Cost Approach to the Historical Development of Politics and Economies”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Alemania, núm. 145, 1989, pp. 661-668.

ciertos objetivos. De acuerdo con la economía institucional, estos arreglos son contingentes. Su estabilidad y permanencia dependen de la eficiencia de los incentivos que les dieron origen. Si surgen nuevos incentivos que proveen mayores beneficios netos para la mayoría, o ventajas estratégicas para algunos actores, las instituciones se modifican.

Desde esta perspectiva, la corrupción es posible porque está basada en un arreglo institucional con muy pocos costos —debido a la ausencia de sanciones formales y simbólicas— y con ganancias significativas para un grupo de individuos. La corrupción se afianza en el tiempo, es decir, se sistematiza gracias a que los individuos reproducen de forma organizada estas pautas de comportamiento. En otras palabras, la corrupción es producto del predominio de las instituciones informales sobre las formales.

La corrupción tiene un componente fundamentalmente sociológico. Su existencia depende de la formación de relaciones sociales o incluso redes. La configuración de las organizaciones públicas favorece la creación de estos vínculos. Como sabemos, el aparato administrativo está compuesto por múltiples tomadores de decisión con responsabilidades entrelazadas. Esto significa que los procesos están fraccionados y son asignados a agentes diferentes. Difícilmente encontraremos casos en los que una persona realice un proceso de principio a fin. Por lo tanto, para cometer un acto de corrupción se necesita del intercambio y negociación entre varios funcionarios públicos. Asimismo, muchas veces la corrupción implica agentes externos a la organización (empresarios, políticos, sindicatos, organizaciones civiles, etcétera) interesados en sacar provecho de los bienes públicos.

Todo acto de corrupción conlleva una relación asimétrica de poder. Funcionarios que utilizan su puesto para apropiarse e intercambiar bienes públicos con terceros, por ganancias monetarias o en especie, ventajas, o privilegios de alguna clase; todo esto, en perjuicio de los intereses de la ciudadanía.

En concordancia con lo anterior, este ensayo parte de la premisa de que la corrupción es primordialmente un fenómeno re-

lacional. Es decir, implica transacciones entre dos o más sujetos,<sup>4</sup> conforme a un arreglo institucional contrario a las normas, inequitativo y perjudicial para el conjunto de la sociedad —esta noción concuerda con la propuesta de *Transparencia Internacional*<sup>5</sup> y con los planteamientos clásicos de Garzón Valdés—.<sup>6</sup> Naturalmente, este concepto está acotado al ámbito público, es decir, enmarca los actos cometidos por individuos pertenecientes a las organizaciones del Estado, sin importar su jerarquía.

Como vimos, la corrupción se puede convertir en un problema sistémico<sup>7</sup> en la medida en que las instituciones que la sustentan se multipliquen y enquisten en el tejido institucional. Para modificar esta situación es necesario invertir el orden de los incentivos para que sea más costoso actuar de manera corrupta.

La corrupción es un arreglo ventajoso para algunos pero ineficiente para el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, es un imperativo que las políticas públicas de integridad y combate a la corrupción estén orientadas hacia la modificación de las motivaciones de los servidores públicos, y hacia la eliminación o contención de las oportunidades que propician conductas desviadas de la norma. Para lograrlo, el primer paso es ubicar las situaciones

---

<sup>4</sup> El soborno, la extorsión, los arreglos, alteraciones de mercado, malversaciones y fraudes, especulaciones financieras, favoritismos, y uso de información privilegiada, son algunos ejemplos de actos de corrupción. Véase Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-ITAM-UNAM, 2003, pp. 19-44.

<sup>5</sup> Como sabemos, de acuerdo con este organismo la corrupción es “el abuso del poder público para beneficio privado”, disponible en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>.

<sup>6</sup> En el ensayo: “Acerca del concepto de «corrupción»”, este autor plantea que una propiedad inherente de los actos de corrupción es la violación a un determinado marco normativo. En otras palabras, una acción que se califica como corrupta implica necesariamente la transgresión de algún sistema de reglas. Véase Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción, cit.*, pp. 19-44.

<sup>7</sup> Véase Arellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE, 2012.

sociales en las que la corrupción se haya institucionalizado. Es decir, examinar los sistemas de acción en los que los individuos optan recurrentemente por la vía de la corrupción.

La fiscalización superior contribuye, en parte, a lograr este objetivo. Como veremos a continuación, las entidades de fiscalización superior (EFS) pueden conocer los factores objetivos o circunstancias concretas en las que se pueden desarrollar actos de corrupción, por medio de la práctica de evaluaciones de riesgos.

## II. EL VÍNCULO ENTRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

En principio, hay que resaltar que las EFS no son agencias anticorrupción. La finalidad de la fiscalización no es, exclusivamente, detectar actos de corrupción.<sup>8</sup> No obstante, las EFS pueden incidir en la prevención de la corrupción mediante el mapeo de las áreas vulnerables de la gestión pública, incluyendo aquellas que presentan riesgos de corrupción.<sup>9</sup> Antes de desarrollar estos puntos es importante explicar, de manera general, por qué el combate a la corrupción no es inherente a la fiscalización.

Típicamente, la fiscalización sirve para revisar y verificar que las operaciones financieras (captación, recaudación, administración, manejo, custodia y ejecución) se hayan desarrollado conforme a la normatividad aplicable. Sin embargo, en la actualidad las EFS instrumentan un amplio catálogo de auditorías,<sup>10</sup> cuyo propósito trasciende a la validación de la regularidad y el cumplimiento financiero. Por ejemplo, las auditorías de desempeño están orientadas a la verificación de los efectos y productos de las políticas de gobierno.

---

<sup>8</sup> Véase Kahn, Muhammad, *Role of Audit in Fighting Corruption*, Nueva York, ONU, 2006.

<sup>9</sup> Véase Borge, Magnus, *Supreme Audit Institutions. Their Role in Combating Corruption and Providing Auditing and Accounting Standards and Guidelines*, Austria, IDI-INTOSAI, 2001.

<sup>10</sup> De desempeño, ambientales, de tecnologías de la información, de obra pública, etcétera.

En concordancia con lo anterior, dada la multiplicidad de objetivos y el alcance variado de las auditorías, es claro que no todas ofrecen pistas sobre posibles hechos de corrupción. En todo caso, se puede plantear que las auditorías arrojan discrepancias o anomalías de todo tipo. Desde simples errores de registro hasta desvíos de recursos. Por lo tanto, no todos los hallazgos de las auditorías constituyen actos de corrupción.

Por ejemplo, algunas conclusiones frecuentes, derivadas de la fiscalización de la cuenta pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se relacionan con retrasos en la entrega de obras o en la provisión de servicios; incumplimiento de los estándares de calidad y otros requerimientos técnicos propios de las inversiones físicas; poca transparencia; ausencia de reglas o lineamientos técnicos claros para la operación de los programas; padrones de beneficiarios poco confiables, y otras fallas u omisiones procedimentales. Algunas de estas acciones pueden tener efectos graves en la calidad de la gestión pública, pero no necesariamente son producto de actos deliberados para sacar provecho de la Hacienda pública. En algunos casos, estas problemáticas son resultado de errores casuísticos, falta de pericia o capacidades administrativas limitadas. Con todo, si este tipo de descuidos o equivocaciones causan un daño patrimonial, la ASF actúa en consecuencia.

En síntesis, la fiscalización superior es un ejercicio analítico que no se reduce a la búsqueda de delitos financieros que califiquen como corrupción. No obstante, como se mencionó al principio de esta sección, a partir del análisis de riesgos las EFS contribuyen a prevenir la ocurrencia y reproducción de este fenómeno —se explica a continuación—.

### III. MAPEO DE RIESGOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

De manera conjunta, las auditorías proporcionan un panorama sobre el estado de la gestión pública. Los informes de auditoría son una fuente esencial para conocer las fortalezas y debilidades

del aparato burocrático. Con base en estos documentos es posible realizar evaluaciones de riesgos para detectar las fallas recurrentes en la ejecución presupuestaria y en el entorno administrativo. Las matrices o mapas de riesgos se utilizan para simplificar la exposición. Además, estos esquemas permiten clasificar los riesgos de acuerdo con sus posibles efectos.

Estos análisis retratan los problemas estructurales de la administración pública. Es decir, las prácticas perniciosas que están arraigadas en las oficinas de gobierno. Naturalmente, no todas estas conductas equivalen a actos de corrupción. En muchos casos sólo se trata de rutinas administrativas negativas o fallas en el ambiente de control de las organizaciones. Sin embargo, a través del análisis de riesgos también es posible ubicar irregularidades serias que, si persisten y se reproducen en el tiempo, pueden ser señal de corrupción.

Recientemente la ASF llevó a cabo un ejercicio de esta naturaleza. En el Informe General de la Cuenta Pública 2013 se incluyó por primera vez una valoración de los riesgos que atentan contra el correcto funcionamiento de las organizaciones y la ética pública. Este análisis dio como resultado la identificación de varias áreas vulnerables, tales como: poca transparencia en el registro de pasivos y gasto; adquisiciones, contrataciones o inversiones que no representan las mejores condiciones para el Estado; proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento; dispersión del gasto público debido a la participación de intermediarios, entre otras.<sup>11</sup>

Estas situaciones pueden dar lugar a hechos de corrupción, debido a que generan las condiciones para que los recursos públicos sean utilizados fuera de lo dispuesto en la normativa aplicable. De acuerdo con lo expuesto en el apartado previo, estas áreas de riesgos son el resultado de instituciones fallidas, es de-

---

<sup>11</sup> Véase Informe General de la Cuenta Pública 2013, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Informe\\_General\\_CP\\_2013.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf).

cir, son violaciones al marco normativo (arreglos informales) que pueden derivar en la adjudicación ilegal de los recursos públicos.

El mapeo que realizó la ASF estuvo basado en la siguiente tipología de riesgos:

- 1) Riesgos estratégicos: son aquellos que afectan, de manera transversal, al funcionamiento del aparato gubernamental, definen el ambiente en el que se desarrollan las actividades de los entes públicos.
- 2) Riesgos de rendición de cuentas o transparencia: se refiere a los ámbitos en los que la revelación de la información pública no es suficiente y/o pertinente para una toma objetiva de decisiones ni para un adecuado escrutinio de distintos actores sociales interesados.
- 3) Riesgos de operación: alude a actividades específicas que lleva a cabo el aparato gubernamental y que, ante deficiencias generalizadas en su implementación, tienen un efecto, en el agregado, respecto al uso general de los recursos públicos y su impacto social.<sup>12</sup>

La categorización de riesgos en el ámbito de la fiscalización superior tiene un propósito preventivo. El punto es informar a los tomadores de decisión, especialmente a los legisladores, sobre la existencia y reproducción de prácticas gubernamentales nocivas. De este modo, éstos podrán desarrollar políticas públicas tendientes a mitigar sus efectos y evitar su recurrencia. El mapeo de riesgos es un diagnóstico básico de la calidad de la gestión pública, por lo tanto, representa un insumo primario para la agenda legislativa en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas.

La evaluación de riesgos además es ventajosa en términos de transparencia. Estos análisis sintetizan mucha información dispersa y la presentan en un mapa estratégico. En el largo plazo,

---

<sup>12</sup> *Idem.*



esta herramienta permite capturar la evolución del comportamiento de los entes gubernamentales.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

La corrupción es un fenómeno complejo enraizado en las estructuras administrativas del Estado. Esto es resultado de la normalización de instituciones informales en las que gobierna el interés individual. Esta clase de convenciones sociales no cambian bruscamente. Se requiere diseñar políticas que atiendan a la multicausalidad de dicha problemática. Es necesario desarrollar esquemas de prevención y combate a la corrupción que sean dinámicos y adaptables para hacer frente a las estrategias de resistencia y evasión que emplean los funcionarios deshonestos.

La fiscalización superior es un freno a estas prácticas, pero su alcance es limitado. Por ejemplo, los sobornos, las extorsiones, el uso de prestanombres y otros acuerdos que producen ganancias adicionales o beneficios extraordinarios para los funcionarios, no quedan registrados en ninguna parte; por lo tanto, son situaciones que difícilmente se pueden revelar a través de las auditorías. En última instancia, es necesario advertir que la corrupción es un conjunto de actos discretos que pueden pasar inadvertidos ante la lupa del auditor. Además, los funcionarios emplean tácticas de ocultamiento cada vez más sofisticadas que desafían las técnicas de auditoría.

La fiscalización es necesaria pero insuficiente para acabar con la corrupción. Una política integral anticorrupción conlleva, entre otras cosas, el fortalecimiento y articulación de los controles internos, de los mecanismos de transparencia y de los sistemas jurisdiccionales y de imposición de sanciones.

Como vimos, el mapeo de riesgos es útil en el plano preventivo, ya que permite localizar negligencias administrativas y hechos que pueden vulnerar el interés público. Adicionalmente, las

buenas prácticas internacionales<sup>13</sup> indican que las EFS pueden contribuir a frenar la corrupción mediante la promoción de la contabilidad gubernamental, la transparencia y el control interno; la difusión amplia de los resultados de las auditorías; la realización de autoevaluaciones de la integridad y la cooperación internacional.

Respecto a los últimos dos puntos, cabe señalar lo siguiente. Desde 2014, la ASF ha promovido la realización de talleres de autoevaluación de la integridad en las entidades de fiscalización superior locales (EFSL), a través del modelo promovido por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés), denominado IntoSAINT.<sup>14</sup> Esta iniciativa tiene el objetivo de estimar, mediante un enfoque de riesgos, el grado de afianzamiento del ambiente de control de las EFSL. A la fecha se han realizado treinta talleres y se tiene planeado continuar con dicho proyecto.

---

<sup>13</sup> Véase ONU-INTOSAI, *Collection of important literature on strengthening capacities of Supreme Audit Institutions on the fight against corruption*, ONU-INTOSAI, 2013; Kenneth, Dyey M. y Stapenhurst, Rick, *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, Washington, D.C., The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

<sup>14</sup> IntoSAINT es una herramienta de autoevaluación focalizada en sólo un componente de la estructura administrativa de las EFS: la integridad institucional. Fue creada en 2010 por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos. El nombre original de la herramienta era SAINT (*Self-Assessment Integrity*), sin embargo, en el XXI Congreso de la INTOSAI en 2010, se tomó la decisión de difundir los beneficios de la herramienta, razón por la cual su nombre se modificó a IntoSAINT.

El procedimiento para implementar IntoSAINT consiste en un taller de tres días de duración impartido por moderadores externo. Éste comprende las siguientes cinco etapas:

1. Definición del objeto y selección de procesos,
2. Evaluación de vulnerabilidades,
3. Evaluación del nivel de madurez (eficacia) del Sistema de Controles de la Integridad,
4. Análisis de brechas, y
5. Generación de recomendaciones y presentación del informe.

En materia de cooperación internacional es importante mencionar que la ASF es miembro del Grupo de Trabajo para la Lucha contra la Corrupción y el Blanqueo de Capitales (WGFACML, por sus siglas en inglés) de la INTOSAI. Recientemente, este Grupo se reunió en las instalaciones de la ASF con el propósito de elaborar la versión preliminar de la “Directriz para la auditoría de la prevención de la corrupción en agencias de gobierno” —dicho documento formará parte del catálogo de Normas Internacionales de Auditorías de la INTOSAI—. <sup>15</sup> Se espera que esta norma ayude a las EFS a diseñar auditorías centradas en la evaluación de los controles que emplean las agencias para prevenir la corrupción.

---

<sup>15</sup> Esta directriz es mejor conocida como la ISSAI 5700 (*International Standards of Supreme Audit Institutions*). El borrador de esta norma se puede consultar en: [http://www.issai.org/media/13320/issai\\_5700\\_exposure\\_draft.pdf](http://www.issai.org/media/13320/issai_5700_exposure_draft.pdf).