

CAPÍTULO III

SISTEMAS PARA LA FISCALIZACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1. Introducción.

Hablar de corrupción en México es mucho más que una moda, es un mandato social que ha ido creciendo y se ha ido traduciendo, tanto en reformas legales, como en un andamiaje adecuado para responder eficazmente a esta problemática.

La opinión pública está muy sensible y tiende a sentir que las cosas han llegado demasiado lejos y que ya no tiene remedio. Pero la corrupción no puede ser tratada como un asunto de moda, ni tampoco como un destino fatal, por eso prefiero hablar de un sistema de integridad que de un sistema anticorrupción, porque esta última denominación alude a una nación corrupta, lo que no corresponde a la realidad de nuestro país.

Por otra parte, como bien sabemos, la corrupción ha sido un tema adoptado por el Gobierno de la República y por los partidos políticos para ir formando una agenda pública, junto con diferentes organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. Tras las elecciones de julio de 2018, el nuevo Gobierno sitúa entre sus prioridades el combate a la corrupción, éste ha sido el mandato mayoritario del electorado nacional.

La agenda anticorrupción no es un asunto meramente doméstico, pues es compartida ampliamente a nivel internacional y mucho se está estudiando y promoviendo para que se adopten medidas más contundentes de combate a esta práctica, como muestran estos ejemplos:

Del 18 al 22 de abril de 2017 se celebró en París la Semana de la Integridad (*Integrity Week*) de la OCDE. El tema general del evento era el sobrecosto agregado para el comercio que representa la corrupción. Pero el evento también sirve de alojamiento para otros encuentros más específicos como la reunión del grupo de trabajo sobre integridad en los negocios de los países de Oriente Medio y norte de África (MENA-OECD), la Cuarta reunión de la fuerza de tarea contra el comercio ilícito, el Simposio europeo

Alejandro Romero Gudiño

de ética y gobernanza, el encuentro de funcionarios de alto nivel dedicados a la integridad y la red anticorrupción de Europa del este y central.

Se aprovechó dicho evento para presentar avances del estudio convenido con esa institución sobre el “Sistema Nacional de Fiscalización de México: contribución para una mejor rendición de cuentas, integridad y transparencia”.

Atendiendo a un enfoque analítico comparativo, la OCDE está realizando una extensa investigación de normas y prácticas internacionales de vanguardia. El propósito de la revisión de la OCDE, realizada con la ASF, es identificar fortalezas y retos del Sistema Nacional de Fiscalización en su conjunto, y aplicar la experiencia de buenas prácticas internacionales para ayudar así a lograr avances en la legislación secundaria para la implementación de las reformas.

A principios de mayo de 2016, se realizó otro significativo evento, el Congreso Anticorrupción de Londres (London Anti-corruption Meeting 2016). Se generó una gran expectativa después de que, en un momento previo a la inauguración, el Primer Ministro británico dijo a la Reina Isabel y al Arzobispo de Canterbury que recibirían a: “los líderes de países fantásticamente corruptos”.

El incidente podría haberse omitido, pero fue objeto de un posicionamiento del mandatario nigeriano Muhammadu Buhari quien dijo muy acertadamente que la corrupción es como el monstruo de Hidra, esa serpiente de mil cabezas, que no distingue entre naciones desarrolladas y emergentes. Propuso la creación de un mecanismo para rastrear el dinero que pasa de naciones saqueadas a los países ricos, como señaló Gabriel Guerra, pasa a los bancos, los mercados inmobiliarios, las bolsas de valores y el comercio de artículos de lujo en las economías centrales⁷⁰.

En el evento participó el reconocido político Francis Fukuyama. En sus reflexiones sobre la corrupción planteó que en el mundo actual, donde la democracia se ha extendido como forma de gobierno, lo que distingue a los países es el compromiso

⁷⁰ Guerra, G., “La corrupción somos todos”, El Universal, México, 16 de mayo, 2016.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

por asegurar que la clase dirigente no aproveche sus posiciones para enriquecerse en lugar de servir al público.

Fukuyama también conecta la corrupción moderna con lo que llama neopatrimonialismo, es decir, apropiarse de un cargo público como una forma de adueñarse de las rentas que puede producir. Otra forma estructural es el patronazgo o clientelismo. Una forma de relación basada en el intercambio de favores, generalmente entre actores desiguales.

En el combate a la corrupción, Fukuyama observa varias generaciones de políticas de combate a la corrupción: La primera generación corresponde a las iniciativas de profesionalización y servicio civil de carrera, pero su límite radicaba en la concentración de la función de vigilancia en el mismo poder; la segunda generación propone la autonomía de los cuerpos anticorrupción, con un relativo éxito. Una tercera generación, en la que nos encontramos, es la que se basa en la transparencia y la rendición de cuentas con una amplia participación social, pero, un éxito significativo no podrá alcanzarse sin un “compromiso político”.

En fecha reciente el Dr. Diego Valadés aprovechó el Diario Reforma para pedir un “exorcismo jurídico”. Se refiere al hecho de que la corrupción es un fenómeno tan complejo que excede al marco represivo que busca contrarrestarla. Según explica, hay un problema estructural, consistente en un “sistema representativo sin facultades efectivas de control político, de un régimen de gobierno con poderes muy concentrados, de una justicia asimétrica, de un duro caciquismo local y de un servicio civil precario, entre otros factores, por lo que no se puede esperar que el castigo de las desviaciones individuales sea una solución suficiente”.⁷¹

Sobre estos temas, en mi libro encontrarán que comparto puntos de vista con el Dr. Valadés⁷². Quiero además subrayar la relación inversa que encuentra él, entre democracia y corrupción: los diez países con mejores estándares democráticos figuran entre los trece de menor corrupción, mientras que los diez últimos en la lista democrática aparecen entre los treinta

⁷¹ Valadés, Diego, “Exorcismos jurídicos”, *Reforma*, 10 de mayo de 2016.

⁷² Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, PGR-U. Anáhuac-INACIPE, México, 2015, p. 41-156

Alejandro Romero Gudiño

más afectados por la ilegalidad. Esta evaluación coincide puntualmente con la que ha formulado Fukuyama.

México está en sintonía con la preocupación compartida internacionalmente de que la corrupción es un problema importante, que requiere soluciones urgentes y sistémicas, locales, nacionales y globales. El proceso de reformas anticorrupción no parte de cero, ya que siempre se han tenido mecanismos de control de la corrupción⁷³, está en sincronía con estos procesos de escala internacional. Con esta visión, a continuación, expondré algunas de las características de la Reforma Constitucional y mis propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción a través de la figura de control parlamentario de la fiscalización superior, es decir, centraré mi atención en uno de los pilares del Sistema.

Esta disposición resulta de una definición de la corrupción, que la considera resultado de tres factores: discrecionalidad, esto es, la existencia de facultades amplias y la posibilidad de desviar la actuación del servidor público, falta de limitaciones o cortapisas legales, ya sean lagunas o ausencia de sanción, así como la ausencia de rendición de cuentas.⁷⁴

2. La reforma anticorrupción.

Con relación al Sistema Nacional Anticorrupción concurren varias reformas constitucionales y legales. Entre ellas, la de disciplina fiscal, que surge en virtud de que la Auditoría Superior de la Federación ha detectado que varios estados y municipios de la República se han endeudado basándose en las participaciones federales de ejercicios futuros. Esta problemática concitó el interés y preocupación de las diferentes fuerzas políticas que elevaron una iniciativa presentada por legisladores del PRI, PAN, PRD, PVEM, MC, PT y NA; por lo que se debatió acerca de la necesidad de generar un compromiso de disciplina fiscal, el cual fue sellado con la reforma constitucional publicada el 26 de mayo de 2015, en materia de disciplina financiera de entidades federativas, municipios y Distrito Federal, a fin de

⁷³ Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016.

⁷⁴ Klitgaard, R., *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1998, p. 26.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

regular su endeudamiento, bajo la premisa de que “el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero”. Por ello, se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento y éstos deberán incluirse en la Ley de Ingresos; además, el Ejecutivo federal le informará anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda.

El 7 de febrero de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, entrando en vigor el día 8 del mismo mes y año.

La reforma, dentro de sus principales objetivos, contiene el principio de publicidad, enfocado a que la transparencia y rendición de cuentas no se constriñe únicamente a transparentar la gestión pública, sino que se extiende a aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, para lo cual se establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Artículo 6, Apartado A, fracción I).

Asimismo, contempla que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones, preservando sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (Artículo 6, Apartado A, fracción I).

Con la reforma en comento se crea un órgano garante, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con autonomía constitucional, especializado, imparcial, colegiado,

Alejandro Romero Gudiño

responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Finalmente, el 26 de febrero de 2015, ocurrió en la Cámara de Diputados la aprobación del paquete de reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación y destacada mediante solemne acto de promulgación el 27 de mayo de 2015 en el Palacio Nacional por el Presidente de la República acompañado por representantes de todos los poderes y sectores políticos.

Esta reforma comprendió 14 artículos de la Constitución, ataña a los tres Poderes y los tres niveles de gobierno, creando virtualmente cinco subsistemas: Control de los recursos públicos; Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno; Prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas; Persecución y sanción de hechos de corrupción; y, Fiscalización Superior.

Las características del Sistema, conforme a la Reforma Constitucional han sido analizadas pormenorizadamente por varios autores⁷⁵ y a la fecha de redacción de este texto está muy avanzada la discusión de las diversas iniciativas presentadas por parte de Legisladores de los diferentes partidos políticos, representados tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores e incluso una iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”.

La necesidad de establecer bases para la rendición de cuentas en condiciones de gobernanza es lo que ha dado pie a que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un referente internacional ineludible, recomiende una infraestructura ética⁷⁶, trascendiendo con ello la reducción de la ética a pautas de conducta. La infraestructura es la objetivación y organicidad de la ética de conformidad con el PUMA (*Public*

⁷⁵ Huacuja, S., y Merino, S. “El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicado el igneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en la culminación imposible?” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 2*, Cámara de Diputados CVASF-UEC, México, 2015; Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, México, 2015; Ehrman, R., “Notas sobre el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 2*, Cámara de Diputados-CVASF-UEC. 2015.

⁷⁶ UMA, *Ethics in the Public Service Current Issues and Practice*, OCDE, 1996. Véase. Klitgaard Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

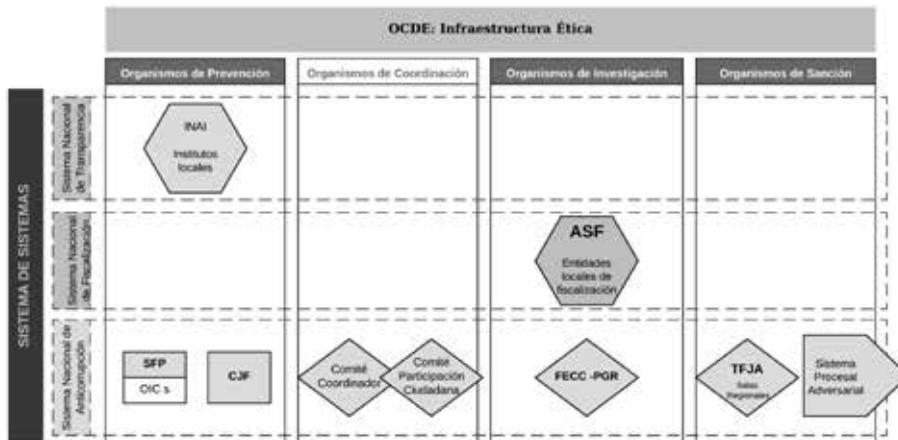
Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Management Committee) de la OCDE, que acuñó la noción de infraestructura ética en 1996, como piedra angular de una estrategia general. En abril de 1998 el Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación sobre el mejoramiento de conducta ética en el servicio público*⁷⁷, por ello es posible y necesario defender un programa de valores en el servicio público y de ética en las políticas públicas⁷⁸.

Justamente es este modelo el que encontraremos en el diseño del Sistema surgido de la reforma constitucional publicada el 18 de julio de 2015. El constituyente permanente ha creado el así llamado Sistema Nacional Anticorrupción, aunque yo prefiero la denominación “combate a la corrupción”, porque me parece que “anticorrupción” supondría una nación o una sociedad corrupta en conjunto y no hay tal.

En la siguiente figura podemos identificar los componentes del Sistema Nacional Anticorrupción atendiendo a la lógica de la infraestructura ética recomendada por la OCDE:

Figura 7
Componentes del SNAC



Fuente: Elaboración propia.

⁷⁷ OCDE, *Trust in Government: Ethics Measures in OCDE Countries Renforcer L'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE*, París, OCDE, 2000. (trad. Español: *Confianza en el Gobierno Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*) <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5LMQCR2K7JLP&TYPE=browse>, p. 32.

⁷⁸ Cfr. Serrano, Jesús, *La naturaleza ética de las políticas públicas*, México, Universidad Pontificia de México, 2001.

Alejandro Romero Gudiño

La necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre los actores se tiene que entender en esta visión de lo multifactorial, es decir, lo complejo, lo compuesto de muchas partes que deben articularse, la idea de un sistema que produce resultados no cuando una parte funcione bien, sino sólo, cuando todas sus partes tengan un óptimo desempeño.

En el siguiente apartado expondré a grandes rasgos, cuál es el origen, en qué consiste el control del poder, cómo se implementa el control parlamentario y de qué manera fortalece una de las vertientes del sistema, la de fiscalización superior.

3. Reformas para promover el control parlamentario en México.

De acuerdo con la información disponible de los organismos de fiscalización integrantes de la INTOSAI, la inmensa mayoría rinden informes a sus parlamentos y ello no depende de si son o no autónomos respecto del mismo. El 60% de los EFS autónomos, rinden un informe al parlamento. El 25% en cambio no están obligados a emitir informes, lo que puede resultar más difícil de aceptar si se pretende una institución capaz de cuestionar y evidenciar el uso o abuso que se dé a los recursos públicos y los programas sociales. Por su parte, el 80% de los EFS que ostentan el carácter de autónomos, entregan informes a sus parlamentos y sólo el 3% no emiten informes obligatorios.

Aunque la INTOSAI acumula una existencia de más de 60 años, el desarrollo de los organismos de fiscalización superior en el mundo, el dotarles de independencia y fortalecer su mandato para ejercer la auditoría sobre los recursos públicos es una tarea que se ha configurado recientemente. No habría que quedarse en una visión local, toda vez que los últimos cambios en la materia datan, en nuestro país, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2009). Se da la impresión de que es la denominada “transición a la democracia” y la mayor competencia político-electoral lo que orilla a modificar el marco legal a fin de otorgar a la oposición un más estrecho control sobre el gobierno.

Si las entidades de fiscalización superior (EFS) tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importante en este

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

proceso de fiscalización y rendición de cuentas, lo tienen los PAC y los congresos. Un primer aspecto es ubicar el papel del PAC y del EFS en un contexto más amplio que llamaremos el manejo de las finanzas públicas, al interior del cual se identifica una cadena de fiscalización y rendición de cuentas que liga sus actividades a otros actores.

Gracias a la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, la Auditoría Superior de la Federación puede iniciar la fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y entregarán progresivos informes individuales.

Además de la inmediatez del proceso de fiscalización, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece también la obligación de que el Ejecutivo Federal entregue informes trimestrales que contengan información relativa a la situación económica, la deuda pública y las finanzas públicas.

Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal. Se trata de una propuesta que he venido haciendo, en el sentido de pasar de un esquema lineal entrada-proceso-salida, a uno cíclico, en el que, como verdadero sistema, haya retroalimentación⁷⁹. Es por eso que los parlamentos deben estar atentos a la evolución fiscal de sus estados.

Un mayor desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas y de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave para solicitar al ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Así podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia que el sistema de fiscalización

⁷⁹ Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016, pp. 149-150.

Alejandro Romero Gudiño

superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos despegados a la norma o a la inconsistencia contable. Es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione a ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y, sin embargo, no se corrigen oportunamente para re establecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y des protegiendo las macrofinanzas del Estado.

Conclusiones.

- 1) El combate a la corrupción tiene que ser una política de Estado y no una moda pasajera o un tema de ocasión. Con este carácter se entiende que el combate efectivo a la corrupción tenga que ser un factor para el avance democrático y social del país.
- 2) La actual agenda de gobernanza supone que el combate a la corrupción es una condición estructural y funcional indispensable para asegurar la efectividad de los gobiernos para la satisfacción de las necesidades y expectativas sociales.
- 3) En los últimos años, México ha adoptado un conjunto de reformas del más alto nivel para crear nuevas estructuras destinadas a una mejor gobernanza. Se trata de reformas constitucionales que han ganado un amplio soporte político de las diferentes fuerzas representadas en el Congreso y entre la misma sociedad civil.
Estas estructuras buscan salvaguardar y promover la transparencia, el uso responsable de los recursos públicos, la rendición de cuentas y, particularmente, la sanción y prevención de la corrupción.
- 4) El sistema creado, no sólo responde a las demandas de la sociedad mexicana, sino que corresponde a los estándares

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

internacionalmente aceptados para las mejores prácticas en cuanto a fiscalización superior.

- 5) La autonomía de la entidad superior de fiscalización es un objetivo que supera con creces el criterio de INTOSAI, que exige la independencia entre el órgano fiscalizador y los entes fiscalizados. Por ello, en México la agenda pendiente en esta materia no es estructural, sino funcional. La mayoría de los países integrantes de INTOSAI establecen que la entidad superior de fiscalización rinda cuentas ante el parlamento.
- 6) Un mejor funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación requiere de una mejor articulación con la Comisión parlamentaria que recibe sus informes y que los analiza, esto es, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
- 7) Esta articulación tiene que verse en conexión con la oportunidad y celeridad con la que se genera información y se analiza para reaccionar, evitando afectaciones al presupuesto público, sancionando las conductas inadecuadas y retroalimentando el proceso presupuestal.
- 8) El control parlamentario de la fiscalización superior es un mecanismo de control político y, a la vez, jurídico, por ello corresponde a lo que Stapenhurst denomina “*accountability diagonal*”, es decir, una mezcla entre el mandato social que impone unas responsabilidades políticas a los altos funcionarios y un control jurídico administrativo de cumplimientos formales y materiales de los programas y objetivos de la política pública.
- 9) Dar valor agregado al informe de la Cuenta Pública, supone oportunidad y la vinculación entre el presupuesto y el informe. Esto no lo puede realizar un órgano que está más orientado a la verificación del cumplimiento y la sanción del incumplimiento, sino un órgano de tipo político que sea capaz de orientar los objetivos de la política pública y ejercer, en representación de la sociedad, un papel de crítica e interpellación al Ejecutivo.
- 10) La sociedad tiene que involucrarse más para que los resultados del sistema anticorrupción rindan los efectos que se esperan de él.

Alejandro Romero Gudiño

- 11) Existen perspectivas halagüeñas respecto a la efectividad del sistema dada su complejidad y articulación, porque corresponde a un mayor compromiso de la sociedad civil y porque recoge la experiencia internacional que, a lo largo de varias décadas, permite ir identificando los mecanismos más eficaces para lograr abatir la corrupción y tener una mejor funcionalidad de los órganos de fiscalización.