

Revista de Administración Pública

INAP

Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental

Elsa Bibiana Peralta Hernández*

I. Introducción

La corrupción es uno de los temas que con mayor ahínco se han abordado a lo largo de estudios en diferentes disciplinas: jurídica, económica, social, política e histórica. Desde allí se han vertido las perspectivas del fenómeno en sí mismo, sus causas, consecuencias e, incluso, algunos han aportado posibles soluciones a dicha problemática. No obstante, aún no se encuentra la forma de aterrizar todos esos trabajos a la realidad, de tal suerte que se sigue hablando de ella.

Si bien es cierto que es una temática mundial, también lo es que nuestro país cuenta con ciertas peculiaridades. Simplemente, en 2014 México se ubicó en la posición 103 de 175 países evaluados en el Índice de la Percepción de la Corrupción 2014, estudio elaborado año tras año por una organización denominada Transparencia Internacional. Su puntuación fue de 35/100, donde la escala cero corresponde a la percepción de altos niveles de corrupción y 100, percepción de bajos niveles de corrupción.¹

* Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) con Mención Honorífica. Ha sido profesora en diversas instituciones educativas y del sector público, en cátedras relacionadas a la transparencia, datos personales, auditorías, gestión pública, control interno, responsabilidades administrativas y compras gubernamentales. Ha participado en foros diversos, nacionales e internacionales. Actualmente es Comisionada Ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

¹ Transparencia Mexicana: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/> Consultado el 27 de octubre del 2015.

Fiscalización, control y auditoría gubernamental son conceptos que se consideran trascendentales por su relación con la corrupción y, por lo tanto, la creciente pérdida de confianza en las instituciones estatales. Y es precisamente desde las instituciones que se ha comenzado a combatir esa problemática y ahora, más que nunca, necesita construir un efectivo “sistema de integridad nacional contra la corrupción.”²

En ese mismo sentido, Diego Valadés coincide al mencionar que “...el tema que nos ocupa es básico para la democracia, porque no hay una mayor fuente de poder que la de imponer tributos. De la misma forma, por lo que respecta al gobernado, una de las mayores preocupaciones es la de recibir una contraprestación mínima en cuanto a servicios públicos y a prestaciones que aseguren su bienestar.”³

Asimismo, se resalta la necesidad de que el Estado, como organización, cuente con “instrumentos propios para regular sus procesos y para dar certidumbre a sus integrantes acerca de los procedimientos administrativos y de su éxito, y de la honorabilidad con la que se manejan sus recursos”⁴, en palabras de Diego Valadés.

Este ensayo tiene como finalidad hacer un breve análisis teórico sobre tres conceptos que forman parte de la terminología administrativa y que están relacionados con el fenómeno expuesto en nuestras primeras líneas: la corrupción. Para cumplir con nuestro objetivo, repasaremos brevemente algunos puntos cruciales tanto de Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental en cuanto a su concepto, características, clasificación y la relación que éstos tienen.

II. Fiscalización

El término fiscalización, de manera general, puede entenderse como el control llevado a su máxima expresión. Manjarrez Rivera

² María de la Luz Mijangos Borja, Visión integral de la fiscalización. Jorge Carpizo. Un hombre extraordinario, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, t. IV, vol. 2, México, IIJ-UNAM, 2015, p. 386.

³ Diego Valadés, Autonomía, fiscalización y control de poder, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IIJ-UNAM, 2009, p. 296.

⁴ *Ibidem*, p. 299.

afirma que dentro del sector mexicano, el término “abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades.”⁵

Entonces podemos considerar a la fiscalización como una herramienta que el Estado ha creado con el fin de vigilar, de observar, de detectar y, en su momento, de actuar dependiendo de lo que haya encontrado en cuanto al proceder público. Dicho “escaneo” de actividades públicas cuenta con ciertos parámetros o rangos que la propia norma marca, esto es, no puede realizarse de manera arbitraria. Las evaluaciones deben ser bajo ciertas directrices y contener claramente las consecuencias para el caso de no cumplir con ellas.

Ahora bien, la actividad de fiscalizar puede corresponder a un individuo o a un grupo de ellos que actúan en conjunto o colegiadamente para tomar sus determinaciones. Éstos serán considerados “Parte revisora” y pueden estar conformados por personal de la misma institución, también llamada fiscalización interna; o, por personal que no pertenece a la institución, denominada también fiscalización externa.⁶

La examinación, revisión y evaluación de resultados de la gestión pública, a la que se le conoce como fiscalización superior, puede ser efectuada por entes técnicos a los que regularmente se les denomina órganos superiores de fiscalización, en el caso de México es Auditoría Superior de la Federación (ASF); dentro de sus objetivos encontramos: “la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información tanto a los poderes públicos como al país.”⁷

La ASF se ha convertido en una institución de las que muchos estudiosos hablan, sobre todo por un punto controversial: su autonomía. Este es un punto medular que se ha relacionado con el combate a la corrupción pues se afirma que dicha característi-

⁵ Jorge Manjarrez Rivera, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, México, INAP, 2003, p. 57.

⁶ *Ibidem*, p. 59.

⁷ *Ibid.*, p. 66.

ca resulta fundamental para que nuestro mayor ente fiscalizador tenga credibilidad y legitimidad. El tema lo retomaremos cuando se analice Auditoría gubernamental.

III. Control

Al analizar el término control nos encontramos con una definición aportada por Manjarrez Rivera; para este autor es “el conjunto de medios puestos en operación (políticas, programas y procedimientos) para verificar si una acción o una decisión se realiza conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables, administrativas o económicas) que deben observarse.”⁸

Siguiendo este hilo conductor, podemos decir que el control es una consecuencia de la fiscalización, es decir, el primer momento es la observación y evaluación y con posterioridad, viene el momento del control, que puede ser como el marco referencial, el límite que se tiene para actuar por parte del poder público.

Diego Valadés precisa que hay dos niveles de controles: por un lado, el de carácter político y por el otro, el de carácter administrativo. Dentro de los primeros, se encuentran aquellos que pueden definirse “como convencionales, que están en prácticamente todos los sistemas, y que son los relacionados con las formas de sanción de las leyes o el veto, con las observaciones que se pueden formular a través de las comisiones de investigación, que también son un común denominador en casi todos los sistemas democráticos desarrollados. También existen las comparecencias o preguntas en relación con quienes ejercen funciones de gobierno...”⁹

Ahora bien, por lo que respecta a los controles administrativos, Valadés los engloba en tres grandes rubros: “unos son los autocontroles que la propia administración ejerce; otros son los controles parlamentarios o congresuales, esto es, los que llevan a cabo entidades de representación política y, finalmente, la tercera modalidad es la de los tribunales de cuentas [...], pero esencialmente se trata de entes autónomos.”¹⁰

⁸ *Ibidem*, p. 59.

⁹ Diego Valadés, *Autonomía, fiscalización... op. cit.*, 2009, p. 297.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 297-298.

De esta clasificación se concluye que existen tres niveles de control: el autocontrol, el control administrativo político y el control administrativo técnico.¹¹

Otra división del concepto de control lo realiza Jorge Manjarrez. Para él, existen controles internos y controles externos. Los primeros, “tienen como fin garantizar [...] que se alcancen los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que su patrimonio esté correctamente protegido y que las operaciones sean legales, regulares y justificadas. Esta función se ejecuta con controles previos y posteriores, así como mediante procedimientos establecidos por el órgano de dirección.”¹²

En cuanto a los controles externos el mismo autor afirma que tiene como “objetivo final [...] garantizar la debida transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas y la legalidad de las operaciones efectuadas; [así como], evaluar si las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados, de forma económica y eficiente.” Estas acciones se realizan por “una institución totalmente separada e independiente de la autoridad encargada de la gestión.”¹³

Una característica fundamental del control, que es constante en los tres conceptos que hemos trabajado, es el de autonomía, puesto que mientras “más distribuida tengamos la función de control, más seguros podremos estar los destinatarios del poder de que esas funciones de control se están cumpliendo escrupulosa y puntualmente; eso es lo que garantizan los órganos de fiscalización autónomos.”

IV. Auditoría gubernamental

Los órganos de vigilancia, ya sea internos o externos, públicos o privados, cuentan con dos grandes funciones: por un lado, la verificación de los recursos, esto es, respecto de la cuestión presupuestaria y su correcta utilización; y por la otra, la verificación del desempeño satisfactorio de las funciones por parte de las personas que integran la organización o institución.

¹¹ *Ibid.*, op. cit., 2009, p. 298.

¹² Jorge Manjarrez Rivera, *La construcción...* op. cit., 2003, p. 58.

¹³ *Ibidem*, p. 57.

Valadés menciona que cabría una tercera función, sobre todo encaminada a las instituciones públicas: “en los nuevos sistemas constitucionales ha comenzado a aparecer un nuevo derecho: el de la prohibición o proscripción de la arbitrariedad [lo que significa que]... la acción de la autoridad no sólo debe ser legal, si no también debe ser razonable.”¹⁴

La auditoría gubernamental es una forma de fiscalizar y controlar las acciones y recursos del poder público desde la propia esfera del gobierno.

En México, los tres niveles de Gobierno cuentan con instituciones encargadas de las tareas de auditoría gubernamental. Uno de sus pendientes es trabajar de manera coordinada a fin de coadyuvar a limitar y revertir el ambiente de corrupción que ha permeado a las instituciones públicas en general.

En años recientes se intenta implementar un Sistema Nacional Anticorrupción en donde se analicen y concreten respuestas a la ya comentada problemática. El papel que tiene la ASF en este engranaje, a corto y mediano plazos, consiste en:

- La promoción de la independencia de las instituciones fiscalizadoras para garantizar la confiabilidad de los resultados de auditoría, puesto que éstos constituyen una primera línea para generar incentivos contra la corrupción;
- La aplicación de sistemas de control interno políticas y procedimientos que garantizan que una institución cumpla sus objetivos, reconozca, gestione y minimice los riesgos a los que se enfrenta de una manera eficaz, es una condición indispensable para desincentivar conductas irregulares y prevenir actos de corrupción;
- La promoción y evaluación de la integridad al interior de entes públicos;
- La elevación radical de los costos a través de sanciones severas, no casuísticas o coyunturales, sino en función de estructurar su tipología y aplicación como un elemento disuasivo contra la colusión, las redes de intereses y los futuros infractores, y

¹⁴ Diego Valadés, *Autonomía, fiscalización...* *op. cit.*, 2009, p. 303.

- El uso de la denuncia interna (publicación voluntaria de información privada por un miembro o ex miembro de una organización, por canales de comunicación distintos a los habituales) para dar datos concretos y sustantivos a las autoridades competentes.

En suma, se debe buscar crear un ambiente de control efectivo en el que los incentivos personales del funcionario se alineen con el interés público. Es necesario privilegiar acciones concretas, las cuales serán de más provecho para el país.¹⁵

Otra de las asignaturas pendientes por parte de la ASF es la de “fortalecer sus perfiles, puesto que tienen a su cargo la importante labor de defender los intereses de la ciudadanía respecto al uso de los recursos públicos, así como velar que existan sanciones efectivas y conforme a la ley para quienes incurran en acciones delictuosas.”¹⁶

Dentro de este plan de acción que ha emprendido el gobierno mexicano en la gestión actual es la de dotar al país de un Sistema Nacional de Fiscalización que implique trabajar sobre los puntos ya mencionados con anterioridad de manera coordinada con los tres niveles de gobierno, lo que generaría eliminar duplicidades y abarcaría mayor cobertura de la proporcionada.¹⁷

El 22 de julio de 2015, se celebró la Reunión de Relanzamiento del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) con el fin de consolidarlo, en esta reunión se firmaron las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, mismas que constituyen el marco que permitirá a los integrantes del SNF orientar su trabajo durante el período de diseño, elaboración y aprobación de la Ley General que establezca las bases de coordinación del SNF como subsistema consolidado y autónomo que funja como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

¹⁵ Auditoría Superior de la Federación, Blog, <http://blog-asf.gob.mx/?p=921> Consultado el 29 de octubre del 2015.

¹⁶ *Ibid.* Blog, <http://blog-asf.gob.mx/?p=915> Consultado el 29 de octubre del 2015.

¹⁷ *Ibid.* Blog, <http://blog-asf.gob.mx/?p=915>

El Artículo 113 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción, es la 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 públicos¹⁸.

Es importante tener el conocimiento de que el Sistema Nacional de Fiscalización se alineó al cumplimiento de seis grandes metas acordadas por sus integrantes en la Tercera Reunión Plenaria del SNF, el 23 de octubre de 2012, con la aprobación del Plan Estratégico 2013-2017, a saber¹⁹:

- Normas Profesionales comunes a nivel nacional;
- Creación de capacidades;
- Intercambio de información y trabajo conjunto;
- Mejoras en el marco legal y operativo vinculado con la fiscalización;
- Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción, y
- Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y finamiento de responsabilidades a servidores públicos.

La fractura del domo Legislativo en su Gobernanza, mantiene un eje medular que recae directamente en la transición de economías construidas que no ejercen correctamente la política, sino sobre la política caminan desvirtuando u orientando a cambiar o reformar las leyes en beneficio de los infractores.

En relación al abuso de poder, con mayor fuerza en la actualidad son influenciadas por el soborno de legisladores que van a favor de oligarcas o empresarios privados, ejerciendo limitantes o carentes fuentes informativas a la ciudadanía.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*/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/ DOF: 27/05/2015.

¹⁹ Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización/ México, D.F., a 22 de julio del 2015/ [http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-\(sitio-web\).pdf](http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-(sitio-web).pdf)

Esta cadena de eslabones, impide tener una seria y contundente transparencia como el acceso a los datos personales. A partir de esto, es necesario la aplicación de indicadores y pruebas de diversas funciones así como simuladores especializados que den claridad, veracidad y continuidad a las contrataciones en cada sector como en el gasto presupuestal y nos informen del proceso en las licitaciones de orden público.

Reducir el porteo de intereses privados hacia las instituciones públicas que son cónicamente las que legislan sobre todos los sectores de la sociedad, mismas que tienen el acercamiento con la sociedad civil así como empresas, responsables de mantener las leyes y reglas que se aprueban dentro de nuestro sistema democrático.

Esta situación nos arroja al análisis de otra constante dentro de las contrataciones públicas y son llamadas “los cabildeos” que “El cabildeo fuerte es una actividad enteramente legal y legítima en democracias maduras, el problema analítico crucial del concepto de “captura del Estado” es especificar la línea de corte entre el *lobby* político legítimo, y la “captura del Estado” creada por la corrupción. El Estado puede ser capturado tanto sea por el cabildeo agresivo como por la corrupción efectiva.”²⁰

Bajo los fundamentos que otorgan nuestras mismas leyes como el estudio de los datos duros arrojados en las estadísticas gubernamentales tanto como órganos garantes; es preciso reeducar a la sociedad, gobernantes y legisladores.

A través de la Vinculación Ciudadana, con acercamientos educativos hacia la misma, concientizando a la sociedad sobre las garantías individuales, otorgando la enseñanza sobre los Derechos Humanos, informándolos sobre los órganos garantes, sus funciones, beneficios, plataformas amigables de conexión ciudadana, el implemento de la mismas aunado a filtros dinámicos, prácticos y específicos dentro de la Administración Pública en materia de Contratación de Servidores Públicos, es como lograremos de forma

²⁰ Autor Boris, Begovic/Corrupción: tipos, causas y consecuencias/ Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y el *Center for Liberal-Democratic Studies* (CLDS), que cuenta con el apoyo del *Center for International Private Enterprise* (CIPE)/ **CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE** WASHINGTON, DC 20036/ pp. 4-8/ http://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf

conjunta, mantener una geometría correcta para lograr desarrollar la Fiscalización, Control y Auditoría Gubernamental democrática.²¹

V. Conclusiones

Los temas representan un gran reto para los que en la práctica trabajamos el tema. Existen muchos buenos propósitos e, incluso, grandes estrategias; pero en la medida de que no sea posible su aterrizaje con la voluntad política, dichas ideas seguirán engalanando libros y artículos de revistas, foros y seminarios, sin tener mayor incidencia en la realidad.

No obstante, consideramos que existen ciertos puntos que es importante retomar porque, desde la perspectiva muy particular de quien escribe, representan una constante, una intermitente que resulta fundamental no perder de vista.

En este sentido, una de las propuestas muy concretas que estudiosos del tema han vertido, y con la cual coincidimos, es la de “mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vinculen la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias. Estos mecanismos deben comprender no sólo la responsabilidad individual, sino también la institucional y de manera más amplia la política que se ejerce a través de un voto informado.”²²

Para que exista un verdadero órgano de vigilancia, cualquiera que sea su denominación, se requiere otorgarle plena autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, de gestión, técnica y jurídica; así como, transparentar sus acciones e incorporar a sus tareas a la sociedad.²³

Pero además es urgente que todo el trabajo que hasta ahora se ha realizado se concrete a través de esfuerzos coordinados entre las instituciones, de los tres poderes y niveles de gobierno,

²¹ <http://www.infodf.org.mx/web/index.php>

²² Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales. *Hacia una política de rendición de cuentas*, México, ASF-Cámara de Diputados, CIDE, RRC, 2011, p. 130.

²³ Jaime Cárdenas, El estado de la fiscalización y el control legislativo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJJ-UNAM, 2009, p. 110.

que ahora tienen a cargo el control, fiscalización y vigilancia, de tal forma que sean observables y medibles los avances e, incluso, los retrocesos.

El papel de la sociedad civil también resulta fundamental pues será ella la que dé seguimiento a cada acción transformadora y más aún, que haga efectivos aquellos derechos que se le han garantizado a través de las reformas. Para ello será fundamental dotarla de información pertinente y concreta a fin de que esté con pleno conocimiento de las diferentes formas de sanción en la fiscalización superior, así como el efecto preventivo y correctivo de los procesos de auditoría mejoren la gestión.

Fuentes

AYLLÓN LÓPEZ, SERGIO, MAURICIO MERINO y LOURDES MORALES. *“Hacia una política de rendición de cuentas”* México, ASF-Cámara de Diputados, CIDE, RRC, 2011.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Blog, (en línea) Disponible en: <http://blog-asf.gob.mx/?p=915>

----- Blog, (en línea) Disponible en: <http://blog-asf.gob.mx/?p=921>

Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización/ México, D.F., a 22 de julio de 2015/ (en línea)

Disponible en: [http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-\(sitio-web\).pdf](http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/bases-operativas-snf-2015/bases-operativas-snf-(sitio-web).pdf)

BEGOVIĆ, BORIS. “Corrupción: tipos, causas y consecuencias/ Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina” (CADAL) y el *Center for Liberal-Democratic Studies* (CLDS), que cuenta con el apoyo del *Center for International Private Enterprise* (CIPE)/ **CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE** WASHINGTON, DC 20036/ págs. 4-8/ (en línea) Disponible en: http://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf

BORJA MIJANGOS, MARÍA DE LA LUZ. “Visión integral de la fiscalización. Jorge Carpizo. Un hombre extraordinario, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria*”. *Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, t. IV, vol. 2, México, IIJ-UNAM, 2015.

CÁRDENAS, JAIME. “El estado de la fiscalización y el control legislativo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México” IIJ-UNAM, 2009.

“*Diario Oficial de la Federación*/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/ DOF: 27/05/2015/ (en línea) Disponible en: <http://blog-asf.gob.mx/?p=915>

INFODF (en línea). Disponible en: <http://www.infodf.org.mx/web/index.php>

RIVERA MANJARREZ, JORGE. “*La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México*”. 1997-2001, México, INAP, 2003.

TRANSPARENCIA MEXICANA. Consultado el 27 de octubre del 2015 (en línea) Disponible en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

VALADÉS, DIEGO. Autonomía, fiscalización y control de poder, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IIJ-UNAM, 2009.