



Impacto de la fiscalización superior en el combate a la corrupción en México

Gutiérrez-Guillén, Jazmín Elena¹, Jiménez-Rico, Artemio².

¹Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico –
Administrativas, Tonalá, Jalisco, México, jazmingutierrezgui@gmail.com, Amaranto 425
Col. Alamedas de Zalatlitán, (+52) 33 3270 9391

²Universidad de Guanajuato, División de Ciencias económico-Administrativas Guanajuato,
Guanajuato, México, a.jimenezrico@ugto.mx, Establo S/N
Col. Fraccionamiento 1, (+52) 47 3107 6097

Información del artículo arbitrado e indexado en Latindex:

Revisión por pares

Fecha de publicación: Julio 2019

Resumen

Esta investigación analiza el impacto de la fiscalización superior en el combate a la corrupción en México mediante la revisión del concepto de ambas variables y de las instituciones que procuran evitar actos de corrupción en entidades públicas. Se aborda la relación entre fiscalización y disminución de corrupción a través de estudios especializados. Se menciona la situación del país con respecto a otros sobre el Índice de Percepción de la Corrupción. Además, se señalan las acciones implementadas por autoridades de fiscalización y su seguimiento, así como el gasto anticorrupción. En este sentido, se obtienen importantes conclusiones.

Palabras clave: fiscalización superior, combate a la corrupción, Sistema Nacional Anticorrupción, impacto, México.

Abstract

This research focuses on the analysis of the superior audit's impact on Mexico's fight against corruption through the concept's revision of both variables and by studying the institutions that want to avoid corrupt practices on public organisms. The interaction between the audit and the corruption decrease through specialized studies is shown. Mexico's situation regarding other countries about perception corruption index is mentioned. In addition, the actions implemented by audit authorities and their monitoring, as well as anticorruption expenses, are indicated. In this sense, this research obtains important and interesting conclusions.

Key words: superior audit, fight against corruption, National System of Anti-corruption, impact, Mexico.

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene como objetivo principal evaluar el impacto de la fiscalización superior en el combate a la corrupción en México, por lo cual se proporciona un apartado denominado “Antecedentes”, que hace referencia al planteamiento del problema de investigación, así como la justificación de llevar a cabo esta investigación.

Posteriormente, se desarrollan las secciones referentes al concepto de la corrupción, su medición y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Del mismo modo, se aborda el tema de la fiscalización superior, su regulación y normatividad, así como al Sistema Nacional de Fiscalización y sus funciones. Adicional a esto, se desarrolla la relación que existe entre la fiscalización superior y el combate a la corrupción, donde se añade un breve análisis de las acciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para dicho fin.

A continuación, se presenta el análisis de los resultados donde se muestra la situación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) emitido por Transparencia Internacional (TI); además de las acciones de la ASF, su seguimiento y las irregularidades detectadas en las auditorías a las entidades públicas. Asimismo, se presenta mediante una figura el contraste entre las tendencias del gasto anticorrupción y el IPC de 2013 a 2018.

Finalmente, se muestran las conclusiones de esta investigación en las cuales se resalta una propuesta relevante para complementar los esfuerzos institucionales, normativos y presupuestarios de la fiscalización que permita crear un modelo de seguimiento para hacer efectivo el combate a la corrupción.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes

El combate a la corrupción en México es un proceso que ha conllevado diversos esfuerzos sociales, económicos, culturales, políticos, legales, entre otros; para lo cual, se ha creado un robusto andamiaje normativo con el objetivo de facilitar la institucionalización de esta práctica de gran relevancia desde tiempos inmemorables para el país.

La corrupción es un fenómeno que afecta a todos los niveles de la población mexicana. De acuerdo con Guajardo (2013), las finanzas públicas recientes la influencia de un inadecuado ejercicio

presupuestario ante la existencia de prácticas por parte de la sociedad en general, cuyos resultados son evidenciados en la insuficiencia de recursos públicos para cubrir los programas presupuestados; prácticas relacionadas en ocasiones con delitos fiscales tales como: la evasión, el fortalecimiento del sector informal para los empleos, incremento en deuda pública y la deficiencia en medidas implementadas para reducir la pobreza y la desigualdad. Asimismo, se señala que la fiscalización superior es una práctica necesaria para enfrentar dichas situaciones y para disminuir tanto la corrupción como la impunidad por parte de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos públicos.

La corrupción, por lo tanto, es un tema estudiado por diversas instituciones a nivel internacional; asimismo, es el objeto de un sinnúmero de políticas públicas que pretenden eliminar dichas prácticas tanto en el nivel gubernamental como en el social.

En este sentido, de acuerdo con la encuesta de evaluación sobre la corrupción en México, desarrollada por la empresa Estadística Aplicada, se indica que el 48% de la población considera que el principal problema que padece México es la corrupción, por encima del 37% de inseguridad pública y el 15% que se enfoca en la deficiencia en los servicios públicos, la pobreza y la contaminación ambiental. Por otro lado, en comparación con la situación de la corrupción en 2014, el 65% considera que es peor en 2017 y solo el 16% consideró que se presentaría una mejora en 2018, mientras que el 36% señaló que empeoraría y el 48% afirmó que prevalecerían las mismas condiciones. Mientras tanto, el 97% piensa que existen altos niveles de corrupción en México y el 74% considera que es una situación muy grave (Estadística Aplicada, 2017).

Con respecto al grado de vulnerabilidad de los niveles de gobierno, el 43% considera que el Gobierno Federal es el nivel más vulnerable, seguido por el municipal con 37% y finalizando con 20% en el estatal. En otro sentido, solo el 22% cree que disminuirán los niveles de corrupción en el futuro y el 58% considera que una sociedad civil organizada es la mejor herramienta para luchar contra la corrupción (Estadística Aplicada, 2017).

La corrupción toma relevancia cuando el gobierno no rinde cuentas a sus ciudadanos y hace uso particular de los recursos públicos. De acuerdo con México Evalúa (2012), en el lapso de los últimos 20 años, el combate a la corrupción se ha enfocado en acciones administrativas y legales, es decir, en el desarrollo de leyes, instituciones y sistemas dedicados a fortalecer tanto la fiscalización como la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, Casar (2015) señala que la corrupción es un fenómeno de múltiples factores, por lo que es indispensable que el diseño de las políticas anticorrupción sea desarrollado con base en múltiples dimensiones para una aplicación efectiva de estas en las instituciones pertinentes y con ello se logre una adecuada lucha contra la corrupción.

Finalmente, Tiscareño (2016) afirma que la fiscalización superior permite prevenir y evitar mediante sanciones las prácticas de corrupción en el sector público, al tiempo que se promueve una gestión gubernamental eficiente y honesta; no obstante, es necesario hacer una comparación de los resultados de las entidades de fiscalización en México en la lucha contra estas prácticas no éticas en contraste con sus atribuciones y objetivos planteados; en lo cual, radica la importancia de esta investigación.

2.2. La corrupción.

La corrupción, desde un enfoque social, es entendida como una práctica cotidiana en la que las personas se involucran intencional o no intencionalmente; una práctica común realizada en diferentes espacios, entre los que destacan la seguridad, la política y la función pública. La cual se caracteriza por no estar cimentada en principios éticos (Castañeda y Noda, 2015).

La corrupción comprende conductas que son identificadas por quien las comete y por terceros, pero por la diversidad de acciones que pueden englobarse, determinar su definición resulta un ejercicio difícil; no obstante, son actos que sí están regulados y penados por la legislación (Casar, 2015).

Por otra parte, Transparencia Internacional (TI), institución que emite el IPC, proporciona un concepto concreto de corrupción: “es el abuso de poder encomendado para una ganancia privada” (TI, 2019). Esto quiere decir que los actos de corrupción comienzan cuando las entidades públicas y los funcionarios utilizan sus facultades para obtener beneficios particulares sobre los beneficios públicos.

Del mismo modo, la corrupción es un fenómeno altamente estudiado con el propósito de identificar, entre otros elementos, sus características, dimensiones, efectos y causas, y de este modo, poder diseñar alternativas de solución para combatirla. En este sentido, por las graves repercusiones que implica para la sociedad, es reconocida internacionalmente como un problema que debe ser atendido desde dimensiones

económicas, políticas, sociales e incluso culturales. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “la corrupción es un fenómeno altamente mutable y permeable entre distintas escalas, sectores y víctimas” (INEGI, 2016, p.IX). En la figura 1 se muestran los actores que participan en el fenómeno de la corrupción.

Figura 1. Los actores de la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016).

Por consiguiente, se observa que la corrupción no es solo una práctica multifactorial, sino que es atendida también por un número importante de agentes sociales que, a través de sus funciones particulares, llevan a cabo acciones que benefician sus intereses particulares en perjuicio de otras personas.

2.3. Medición de la corrupción.

De acuerdo con Casar (2015), medir la corrupción es un ejercicio complejo debido a que los actos de corrupción pretenden por naturaleza encubrirse y para descubrirlos se requiere la disponibilidad de recursos y contar con habilidades de investigación adecuadas. Por consiguiente, la corrupción, al ser una práctica social, su medición y cuantía resultan especialmente complejas por la subjetividad de los actos que la comprenden. Para ello, se han creado diversos instrumentos con validez internacional que permiten identificar la percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos.

En la tabla 1 se describen cuatro métodos utilizados para proporcionar un panorama de la corrupción, se explica el procedimiento de su aplicación, así como sus usos y la utilidad de su medición.

Del mismo modo, en la tabla 2 se muestran los principales indicadores de medición de la corrupción utilizados a nivel mundial.

Tabla 1. Métodos de medición de la corrupción

Método	Características
Evaluación de expertos	<ul style="list-style-type: none"> • Un grupo de expertos evalúa la tendencia de corrupción y da a conocer su opinión de acuerdo con el contexto, prácticas e instituciones con las que están familiarizados. • Se realiza mediante cuestionarios de preguntas abiertas y cerradas a la población que son revisados por expertos para corroborar o ajustar las respuestas.
Índices compuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Se catalogan a los países en distintos bloques o grupos para comparar sus indicadores que son establecidos mediante datos de diferentes fuentes de información.
Registros sobre casos reportados de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Información diversa sobre faltas administrativas y delitos relacionados con el mal uso del poder público, tales como: cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, malversación de recursos, entre otros. • Se obtiene información mediante fuentes como burocracia, policías, fiscalías especializadas, agencias anticorrupción y observatorios ciudadanos. • Proporciona referentes sobre la capacidad y respuesta del Estado ante actos de corrupción, la voluntad política de perseguir y sancionar dichos delitos y sobre la existencia de mecanismos institucionales para denunciarlos.
Encuestas	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos utilizados para medir percepciones, actitudes y experiencias de corrupción para determinar la extensión y caracterización del fenómeno. • Permiten conocer el perfil de las víctimas, las instituciones frecuentemente asociadas con la corrupción, entre otros aspectos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2016).

Tabla 2. Principales indicadores de medición de la corrupción

Organización / Publicación	Metodología	Indicador / Medida	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción Transparencia Internacional	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países.	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas.	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción Transparencia Internacional	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países.	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país.	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global Foro Económico Mundial	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión.	Tres subíndices: (i) Percepción de la corrupción (ii) Leyes anti corrupción (iii) Prácticas anti corrupción.	Peor (1) Mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno Transparencia Internacional	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior.	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina.	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción.	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global Integrity	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción.	Evaluación del marco anti-corrupción con base en trámites y actividades específicas.	Varía según la pregunta

Organización / Publicación	Metodología	Indicador / Medida	Rango
Indicadores Globales de Gobernabilidad Banco Mundial	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno.	Incluye un indicador de Control de la Corrupción que captura la percepción del grado en que el poder público es ejercido para generar ganancias privadas, así como la “captura” del Estado por élites e intereses privados.	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho World Justice Project	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de percepción de la corrupción en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública.	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: Elaboración propia con datos de Casar (2016).

2.4. El sistema Nacional Anticorrupción.

El SNA nace el 27 de mayo de 2015 mediante una reforma constitucional al artículo 113. Se constituye como el sistema que establece las bases para coordinar las acciones entre todos los órdenes de gobierno para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y el

control de recursos públicos (Cámara de Diputados, 2019; Puente de la Mora, 2017).

Con la creación del SNA, el 18 de julio de 2016 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una serie de leyes secundarias que se adicionaron o reformaron en materia anticorrupción con el objetivo de fortalecer a este sistema; las cuales se muestran en la tabla 3 y en la cual se incluye su descripción.

Tabla 3. Leyes secundarias al SNA

Ley	Descripción
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Establece bases de coordinación entre la Federación, entidades federativas, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México para el funcionamiento del SNA.
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Estipula las competencias de los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades, obligaciones y sanciones de los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran.
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Establece la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Dictamina al TJFA como un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Contiene lo relacionado a la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Aumenta y fortalece el papel de la ASF.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Se reforma para establecer funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.
Código Penal Federal	Se reforma con la intención de armonizar el Código Penal con el SNA. La reforma incluye un título al Código sobre Delitos por hechos de corrupción.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Se reforma para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte fundamental del combate a la corrupción. Señala funciones como parte del Comité Coordinador del SNA.

Fuente. Elaboración propia con datos del SNA (s.f.)

Por otra parte, de acuerdo con Fernández y Jaime, (2018) los principales objetivos del SNA son: “1) fortalecer la coordinación institucional entre sus integrantes, 2) atacar a la corrupción desde sus causas y cerrar áreas de oportunidad, 3) garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno, 4) promover la fiscalización oportuna del gasto público, y 5) lograr el fortalecimiento institucional” (p.170).

Este sistema es de gran importancia porque,

además de aportar nuevos mecanismos de coordinación gubernamental, también comprende la participación ciudadana como actor clave en el diseño de instrumentos y políticas encaminadas a combatir el fenómeno de la corrupción (Fernández y Jaime, 2018).

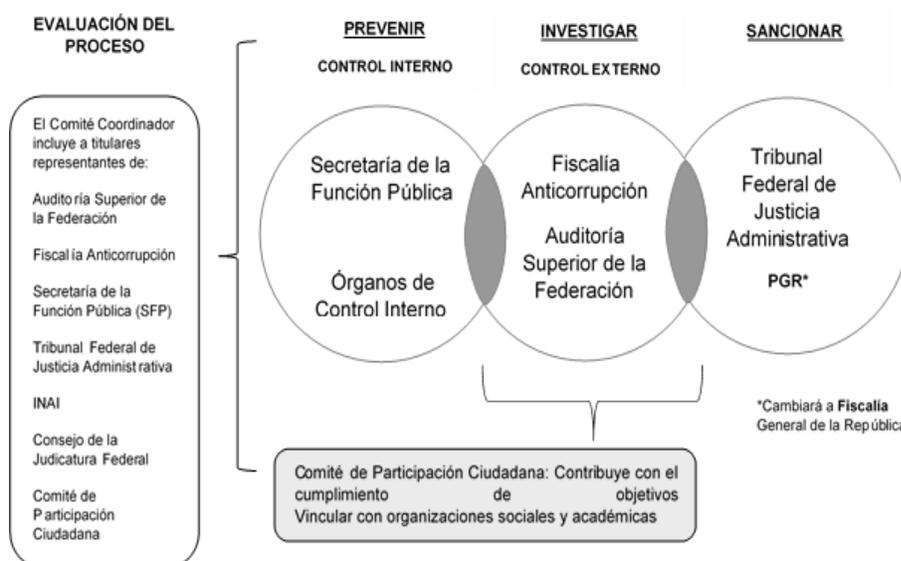
En el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) se señala que el SNA se conforma por los integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional

de Fiscalización y los Sistemas estatales anticorrupción (Cámara de Diputados, 2016B).

En la figura 2 se muestra algunos de los

integrantes del SNA, así como sus principales funciones y como se interrelacionan entre ellos.

Figura 2. Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Incorruptible (2017).

2.5. La Fiscalización Superior y su Regulación.

En los artículos 74, fracción VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la función de fiscalización superior corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien delega dicha función a la ASF (Cámara de Diputados, 2019).

En este sentido, en el artículo 1º de la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFCF) se señala que la ASF “podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios” (Cámara de Diputados, 2016A, p.1).

En el mismo artículo se establece que esta ley tiene por objeto regular en materia de revisión y fiscalización de:

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos

provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación (Cámara de Diputados, 2016A, p.1).

Asimismo, Portal (2017) señala que la utilidad de la fiscalización se concentra en la revisión y verificación de las operaciones de índole financiera – tales como captación, recaudación, administración, manejo, custodia y ejecución de recursos públicos – que se llevan a cabo de acuerdo con lo establecido en las leyes respectivas.

Por otro lado, la fiscalización se entiende como un medio de control de la transparencia y la rendición de cuentas, el cual ha tenido una evolución institucional permanente de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales vigentes en el país; esta evolución ha representado una pauta para la creación de instituciones, tales como la ASF (Tiscareño, 2016).

La fiscalización superior es realizada por la ASF quien lleva a cabo auditorías con base en un mapeo de riesgos, los cuales son:

1. Estratégicos,
2. De rendición de cuentas o transparencia,
3. De operación.

Los primeros, afectan de manera transversal el funcionamiento del aparato de los entes públicos, determinan el ambiente en el que se desarrollan las operaciones del sector gubernamental; los segundos se refieren a que la revelación de la información

pública no es suficiente o pertinente para una toma de decisiones objetiva ni para un correcto examen por parte de los actores interesados; y los terceros se relacionan con deficiencias generalizadas en actividades específicas y que afectan de manera frecuente la aplicación de los recursos públicos y su impacto social (Portal, 2017).

2.6. El sistema Nacional de Fiscalización.

De acuerdo con la ASF y la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) tiene su origen el 17 de febrero de 2010 cuando en la Cámara de Diputados se menciona la necesidad de su creación cuando se presenta Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008 (ASF y SFP, 2016).

En este sentido, en los artículos 1º de los Estatutos del SNF y 37 de la LGSNA se indica que dicho sistema tiene como objetivo crear estrategias y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, con el fin de promover el intercambio de información, ideas y experiencias enfocadas en fortalecer la fiscalización de recursos públicos (ASF y SFP, 2013; Cámara de Diputados, 2016B).

Asimismo, en el artículo 37 de la LGSNA, se establece que el SNF está integrado por las siguientes instituciones: ASF, SFP, Entidades de fiscalización superiores estatales e Instancias encargadas del control interno en las entidades federativas (Cámara de Diputados, 2016B).

En las Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF, firmadas el 22 de junio de 2015, se establece que es un subsistema consolidado que agrupa a entidades que vigilan los procesos de control y fiscalización en los diferentes ámbitos gubernamentales para contribuir a la rendición de cuentas. Además, se considera al SNF como un subsistema autónomo que funge como eje central y pilar fundamental del SNA (ASF y SFP, 2015).

2.7. Funciones del Sistema Nacional de Fiscalización.

Con el objetivo de fortalecer el SNF y la transparencia en la información pública, así como continuar con los esfuerzos en el combate a la corrupción como uno de los propósitos primordiales de este sistema, los artículos 27 de los Estatutos Generales del SNF y 46 de la LGSNA establecen que sus integrantes deben llevar a cabo las siguientes directrices:

- a) Coordinación de trabajo efectiva;

- b) Fortalecimiento institucional;
- c) Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia;
- d) Cobertura amplia de la fiscalización de los recursos públicos, y
- e) Emitir información relevante en los reportes de auditoría y fiscalización, con lenguaje sencillo y accesible, que contribuya a la toma de decisiones públicas, la mejora de la gestión gubernamental, y a que el ciudadano común conozca cómo se gasta el dinero de sus impuestos, así como la máxima publicidad en los resultados de la fiscalización (ASF y SFP, 2013; Cámara de Diputados, 2016B).

El SNF se crea con la intención de convertirse en una respuesta a las demandas de los ciudadanos para que se realice una labor efectiva en materia de fiscalización de los recursos públicos que se aplican en los tres niveles de gobierno. En otras palabras, el SNF está integrado por un conjunto de instituciones que desempeñan de manera coordinada funciones que benefician a los procesos de fiscalización para ofrecer mejores resultados a la sociedad (ASF y SFP, 2015).

2.8. Relación de la Fiscalización Superior con el Combate a la Corrupción.

De acuerdo con Portal (2017), la corrupción está relacionada con los entes públicos. Asimismo, este fenómeno es posible porque se basa en un arreglo institucional en el que predomina la falta de sanciones contundentes, donde un grupo de individuos obtiene grandes beneficios.

Con relación a esto, el SNF agrupa a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con funciones diversas que permitan obtener resultados contundentes con relación a la verificación de irregularidades y del cumplimiento financiero, pues en diversas ocasiones las irregularidades que se detectan durante las auditorías no representan actos de corrupción, es decir, son originadas por errores casuísticos, falta de experiencia o de pericia. Asimismo, las EFS pueden contribuir a luchar contra la corrupción mediante actividades de prevención como la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, la contabilidad gubernamental y el control interno, la realización de autoevaluaciones de la integridad y la cooperación internacional, entre otras (Portal, 2017).

Por otra parte, Alvarado y Ramírez (2018)

señalan que la entrada en vigor del SNA, el nombramiento de los miembros del Comité de Participación Ciudadana del SNA, la instalación del Comité Coordinador del SNA y la presión de la sociedad para la transformación de la PGR en una fiscalía autónoma y eficaz son señales evidentes del inicio de la implementación de mecanismos formales en la lucha contra la corrupción. Esto infiere que los avances de la fiscalización en este combate se han logrado mediante la implementación formal de instituciones cuyo objetivo primordial es la aplicación de acciones encaminadas a dicho fin.

De acuerdo con el artículo 15 de la LFRCF, la ASF puede realizar diferentes observaciones a través de la fiscalización superior que pueden derivar en dos tipos de acciones: correctivas y preventivas. Dichas acciones se describen en la tabla 4, lo cual permite comprender con claridad las variables presentadas en el análisis de resultados.

Tabla 4. Acciones emitidas por la ASF

Acción	Sigla	Descripción
Preventivas de directa ejecución por la ASF		
Recomendaciones	(R)	Sugerencias que pretenden mejorar la gestión gubernamental y el funcionamiento de las instituciones.
Recomendaciones al Desempeño ¹	(RD)	Se orientan a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas. También pone énfasis en la elaboración o adecuación de los indicadores estratégicos o de gestión.
Solicitudes de aclaración	(SA)	Acción a través de la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada documentación que aclare o información adicional para solventar las observaciones realizadas durante la revisión.
Correctivas de directa ejecución por la ASF		
Pliegos de observaciones	(PO)	Instrumento mediante el cual la ASF determina las observaciones de carácter económico en cantidad líquida por daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.
Multas	(M)	Es la facultad de la ASF de imponer directamente sanciones en cantidad líquida a funcionarios públicos por omisiones o retardos en el cumplimiento de los requerimientos de información en el curso de una auditoría, así como por no dar contestación a las acciones promovidas dentro del plazo estipulado en la LFRCF.
Correctivas de ejercicio y resolución por otras autoridades		
Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	(PEFCF)	Acción mediante la cual la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.
Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria	(PRAS)	Esta acción se promueve ante los órganos internos de control de la entidad fiscalizada cuando se detecten posibles responsabilidades administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y, en su caso, inicien el procedimiento sancionador de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
Denuncias de Hechos	(DH)	Acción que hace del conocimiento de la Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción, la posible comisión de hechos delictivos imputables a servidores públicos o particulares.

¹Aunque la Ley actual no las contemple, para este estudio se consideran con el objetivo de no hacer alteraciones a los datos de cuentas públicas anteriores donde sí se contemplaban en la Ley.

Fuente: Elaboración propia con datos de la LFRCF (2016A)

3. MÉTODO

La metodología utilizada en esta investigación es de tipo exploratoria y documental, se realizó una amplia búsqueda de información en publicaciones en bases de datos académicas sobre el tópico de estudio. Además, se recabaron datos a través de la revisión de páginas oficiales como: INEGI, ASF,

Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana, entre otras, por lo que tiene un carácter indicativo, normativo, propositivo y sugestivo.

Posteriormente se procedió a la construcción del concentrado de datos y elaboración de gráficas con el propósito de analizar el comportamiento de las variables estudiadas. Finalmente, una vez recabados los datos, el análisis

consistió en contrastar la información con la finalidad de obtener mayor objetividad en relación con el objetivo y la premisa planteada en esta investigación.

4. RESULTADOS

En este apartado se presentan los datos de la evaluación realizada a los resultados derivados de la fiscalización superior a cargo de la ASF; para ello, se muestran los resultados de las acciones emitidas con el propósito de identificar las variaciones que han existido en los informes de fiscalización de las cuentas públicas de 2011 a 2017, donde se parte de la premisa de que las acciones emitidas por la ASF tienen una relación estrecha con los niveles de corrupción en México, es decir, a mayor corrupción se identifica un mayor número de sanciones promovidas por la ASF y viceversa.

Con el objetivo de proporcionar un panorama amplio acerca de la relevancia de la fiscalización, en la figura 3 se muestran los resultados de 2013 a 2018 en el puntaje y posición de México en el IPC, emitido por TI. El puntaje es la calificación en escala de 0 a 100, donde 0 son altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles. Por otro lado, la posición indica el lugar que ocupa México con relación a los otros países evaluados.

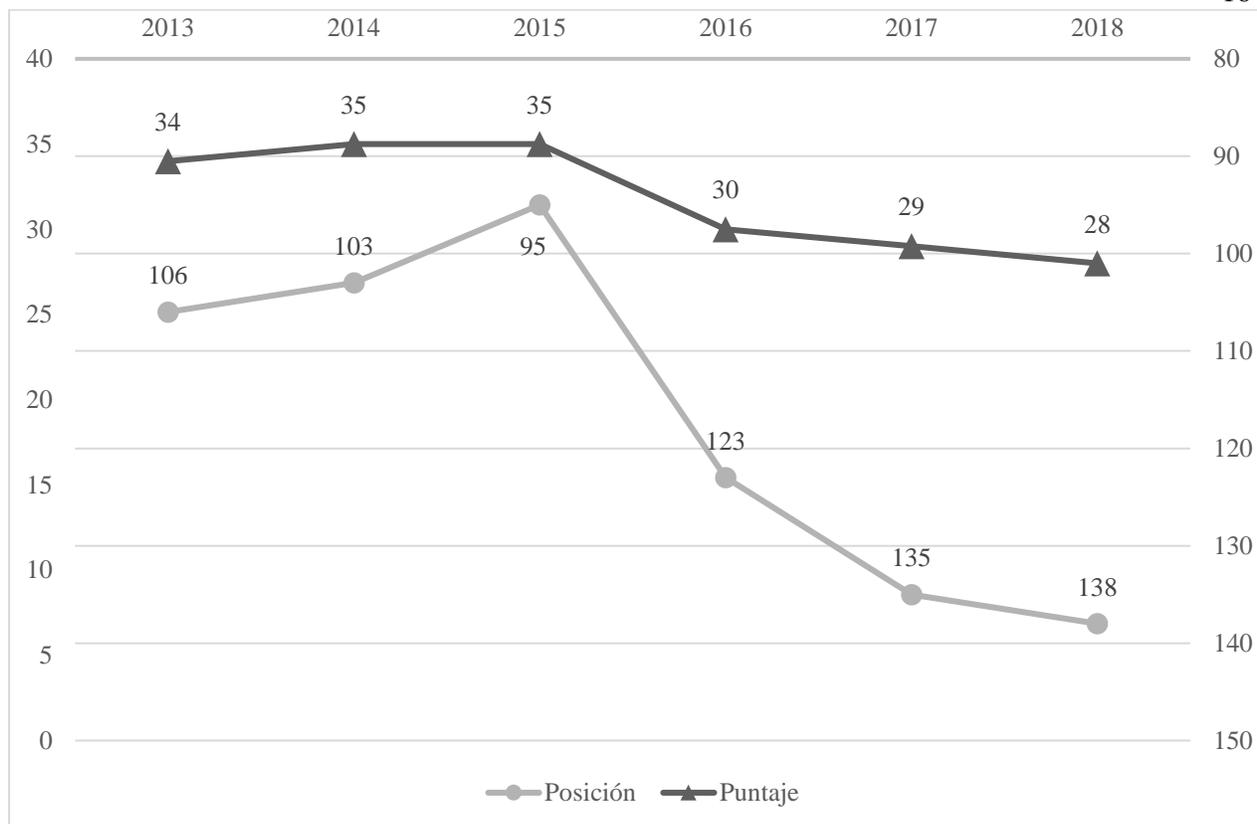
En la figura 3 se muestran las tendencias en puntaje y posición de México de 2013 a 2018. Con respecto al puntaje se observa que no han existido variaciones significativas, los años con mejor

calificación fueron 2014 y 2015 con 35 puntos, sin embargo, existe una reducción de seis puntos de 2013 a 2018, siendo este año el de menor calificación con 28 puntos. La tendencia ha sido constante con bajas calificaciones, esto significa que los mexicanos perciben que los niveles de corrupción son cada vez más altos.

Por otro lado, el comparativo de la posición de México en el IPC de 2013 a 2018, resulta muy preocupante porque indica que mientras un gran número de países han subido lugares en el IPC al ser percibidos como menos corruptos, México descendió 32 posiciones en el ranking internacional al pasar del lugar 106 en 2013 a ocupar la posición 138 en 2018. Con este análisis, se deduce que en México este fenómeno se ha robustecido derivado de su crecimiento alarmante en los últimos años.

En la tabla 5 se muestran las variaciones en la posición de México en el IPC que se han presentado en los últimos seis años, es decir, 2013 a 2018, con relación a la muestra total de naciones por cada año. Se observa que el año con el ranking más bajo a nivel internacional es 2018, al ubicarse en el lugar 138 de 180 naciones evaluadas, con solo 42 países por debajo de México. Estos datos permiten afirmar que a pesar de los esfuerzos que se han realizado en los últimos años para combatir la corrupción, el IPC no muestra una mejoría, se refleja tanto en un bajo puntaje como en la posición.

Figura 3. Puntaje y posición de México en el IPC



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2013 - 2018.

Tabla 5. Variaciones en la posición del IPC de México

Año	Muestra total de países	Posición de México	Número de países por debajo de México en el IPC
2013	175	106	69
2014	174	103	71
2015	167	95	72
2016	176	123	53
2017	180	135	45
2018	180	138	42

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2013 - 2018.

De acuerdo con datos de Transparencia Mexicana (TM), en un comparativo de México con otros países se encuentra que, junto a Rusia, obtuvo la puntuación más baja en el G20 y fue el peor evaluado de las naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Con estos datos, el país se posiciona como uno de los que presentan mayores niveles de percepción de la corrupción en el mundo (TM, 2019).

A continuación, se muestran algunos datos referentes a la variable de la fiscalización. En la tabla 6 se observa que el Gasto Federalizado Programable (GFP) ha tenido una tendencia a incrementarse de 2012 a 2017, situación que se relaciona con un comportamiento de manera general encaminado al aumento del número de

auditorías realizadas al GFP en el mismo periodo analizado, salvo en 2017 que disminuyeron al ejecutarse únicamente 960 auditorías. Algo similar ocurre con la muestra auditada en millones de pesos, la cual presentó una tendencia general al alza, excepto por el 2017, que tuvo una ligera disminución.

Ahora bien, dichos incrementos no reflejan por sí solos una efectividad en la fiscalización superior; pues al analizar los montos observados en porcentaje se detectó que en 2013 se determinó total del 14.6% de la muestra auditada, mientras que en 2017 disminuyó a 3.8%. Asimismo, a pesar de que de 2015 a 2017 los porcentajes de las muestras auditadas fueron mayores al promedio con 61.7%, los porcentajes de los montos observados tuvieron un decremento

significativo, lo cual originó que fueran menores al promedio de 10.4%. En comparación con los años 2012 a 2014, se presentó una relación inversa en estas dos variables, ver detalle en tabla 6. Estos resultados infieren que, a pesar de la creación del

SNA en 2015, en estos últimos años la fiscalización ha sido menos efectiva, lo cual no fortalece las acciones anticorrupción.

Tabla 6. Alcance y montos observados de la fiscalización al GFP
Cuentas públicas 2012 – 2017
(millones de pesos)

Cuenta pública	Auditorías realizadas al GFP	Gasto Federalizado Programable	Muestra Auditada	%	Monto total observado	%
2012	668	850,222.2	505,720.2	59.5	64,333.5	12.7
2013	927	941,681.9	540,995.9	57.4	78,744.5	14.6
2014	1,178	1,025,960.9	585,548.6	57.1	77,380.6	13.2
2015	1,128	1,086,076.0	682,660.7	62.9	65,193.8	9.5
2016	1,193	1,087,883.2	737,532.5	67.8	62,117.5	8.4
2017	960	1,095,253.8	716,822.4	65.4	27,142.1	3.8
Total	6,054	6,087,078.0	3,769,280.3	61.9	374,912.0	9.9
Promedio	1,009	1,014,513.0	628,213.4	61.7	62,485.3	10.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Informes Generales de Cuentas Públicas de la ASF, 2012 - 2017.

Por otra parte, en la tabla 7 se señalan los principales conceptos observados en la fiscalización al GFP, detectados en las cuentas públicas de 2012 a 2017, con el objetivo de identificar cuáles son las problemáticas más

significativas en cuanto a montos observados y con ello, hacer una relación con posibles actos de corrupción.

Tabla 7. Principales conceptos observados en auditorías al GFP
Cuentas públicas 2012-2017
(millones de pesos)

Concepto de irregularidad / año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
Recursos no ejercidos	17,761.6	23,000.4	28,508.7	33,449.1	23,735.3	7,219.7	133,674.8	35.7
Falta de documentación comprobatoria del gasto	8,823.3	18,224.7	9,306.1	7,893.7	12,649.5	7,286.4	64,183.7	17.1
Transferencia de recursos a otras cuentas bancarias	9,277.1	10,918.4	4,653.6	6,106.0	5,631.4	3,564.6	40,151.1	10.7
Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa	6,164.0	8,028.7	8,389.6	4,936.0	3,637.5	1,356.8	32,512.6	8.7
Retenciones no enteradas a terceros institucionales	6,852.1	2,267.4	5,854.6	2,017.8	4,986.8	2.4	21,981.1	5.9
Pagos improcedentes o en exceso	6,063.2	2,428.0	4,568.9	647.3	1,854.1	1,897.3	17,458.8	4.7
Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	3,637.4	4,329.1	1,380.7	2,639.7	1,987.8	1,293.3	15,268.0	4.1
Otros conceptos de irregularidad	5,754.8	9,547.8	14,718.4	7,504.2	7,635.2	4,521.7	49,682.1	13.3
Total	64,333.5	78,744.5	77,380.6	65,193.8	62,117.6	27,142.2	374,912.2	100
%	17.2	21.0	20.6	17.4	16.6	7.2	100	

Fuente: Elaboración propia con datos de Informes Generales de Cuentas Públicas de la ASF, 2012 - 2017.

De este modo, en la tabla 7 se muestra que las cuentas públicas en las que se determinaron los mayores montos observados en la fiscalización del GFP son las del ejercicio 2013 con 21.0% y 2014 con 20.6%. Por el contrario, los ejercicios en los que se cuantificaron los montos observados más bajos es 2016 con 16.6% y 2017 con 7.2%.

Referente a los conceptos observados, “recursos no ejercidos”, es la principal irregularidad en cuanto a montos observados en las auditorías al GFP en el periodo 2012-2017, pues representa el 35.7% del monto total observado (ver Tabla 7). Este concepto se refiere a recursos que no se ejercieron en el periodo de ejecución establecido, problemática que implica deficiencias en las capacidades de gestión y en el establecimiento de sistemas de control interno por parte de los entes ejecutores del gasto. Dichos recursos no ejercidos debieron reintegrarse a la Tesorería de la Federación (TESOFE) en los términos estipulados en la ley.

En este mismo sentido, la segunda irregularidad más significativa es la “falta de documentación comprobatoria del gasto” que representa el 17.1% del monto total observado en el periodo 2012-2017, ver tabla 7. Este concepto se

refiere a observaciones en las que el recurso fue ejercido, pero no se acredita con el soporte documental que establece la normativa. Dicha problemática puede reflejar posibles desvíos de recursos, por lo que puede estar relacionada con actos de corrupción.

Por otro lado, en la tabla 7 se muestra que varias de las irregularidades detectadas en la fiscalización al GFP pueden estar relacionados con actos de corrupción, en las cuales se cuantificaron montos relevantes, situación que ocasiona graves daños al gasto público. Por lo tanto, al analizar la afectación monetaria que tienen estas irregularidades a las finanzas públicas resulta ineludible con el objetivo de evaluar el desempeño en la aplicación de los recursos públicos.

En la tabla 8 se muestran las recuperaciones monetarias de las cuentas públicas. Aunque las recuperaciones no es un fin en sí mismo, sí es importante analizar este dato como una de sus consecuencias del proceso fiscalizador porque genera beneficios económicos al erario a través de la devolución de los recursos de los daños determinados en las auditorías.

*Tabla 8. Recuperaciones de la fiscalización superior
Cuentas públicas 2011-2017
(millones de pesos)*

Cuenta Pública (CP)	Total auditorías	Recuperaciones operadas (actualizadas al 15-ene-2019)	%
2011	1,111	14,551.97	22.0
2012	1,173	17,933.60	27.1
2013	1,413	9,257.06	14.0
2014	1,659	7,613.14	11.5
2015	1,643	4,795.80	7.3
2016	1,865	10,687.46	16.2
2017	1,675	1,241.15	1.9
Promedio	1,506	9,440.03	

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe General Ejecutivo, Cuenta Pública de la ASF, 2017.

En este sentido, en la tabla 8 se observa que las recuperaciones presentan de manera general una tendencia a la baja de 2011 a 2017, en contraste con el total de auditorías realizadas que muestra un comportamiento al alza. Además, se muestra que 2011 y 2012 son los años en los que se han recuperado montos mayores, incluso por encima del promedio, a pesar de que en esos años se realizaron el menor número de auditorías, de igual modo, por debajo del promedio.

En contraste, 2015 y 2017 presentan las

recuperaciones más bajas a pesar del alto número de auditorías realizadas; y aunque estas cifras podrían incrementarse debido a la existencia de observaciones de daño pendientes de solventar, la diferencia es significativa en este comparativo. Estos resultados indican que, a pesar de los esfuerzos por aumentar el número de auditorías en los últimos años, estos no han logrado obtener mayores recuperaciones, a excepción de la cuenta del ejercicio 2016.

Otro indicador importante es el progreso

de las acciones emitidas por la ASF, las cuales derivan de la práctica de auditorías. En la tabla 9 se relaciona el total de auditorías realizadas en el periodo 2011-2017 con la cantidad de acciones emitidas: Recomendaciones (R), Recomendación al desempeño (RD), Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF),

Solicitud de Aclaración (SA), Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), Pliego de Observaciones (PO) y Multa (M); las cuales fueron descritas en la tabla 4 de este documento.

*Tabla 9. Acciones en las auditorías emitidas por la ASF
Cuentas públicas 2011 – 2017*

Cuenta Pública (CP)	Total auditorías	R	RD ¹	PEFCF	SA	PRAS	PO	M	Total acciones	%
2011	1,111	5,312	1,057	110	409	1,633	1,202	8	9,731	14.1
2012	1,173	5,215	1,349	86	591	1,768	1,738	17	10,764	15.6
2013	1,413	5,299	1,603	57	783	1,321	1,798	SD	10,861	15.8
2014	1,659	2,233	1,132	75	1,207	1,871	1,641	88	8,247	12.0
2015	1,643	2,735	1,207	73	377	2,400	2,662	18	9,472	13.7
2016	1,865	3,264	1,175	184	643	2,504	2,557	19	10,346	15.0
2017	1,675	4,446	SD	143	204	2,789	1,932	SD	9,514	13.8
Totales	10,539	28,504	7,523	728	4,214	14,286	13,530	150	68,935	100.0
Promedio	1,506	4,072	1,254	104	602	2,041	1,931	30	9,848	

^{1/}Aunque la Ley actual no las contemple, para este estudio se consideran con el objetivo de no hacer alteraciones a los datos de cuentas públicas anteriores donde sí se contemplaban en la Ley.

SD = Sin dato.

Fuente: Elaboración propia con datos de Informes Generales de Cuentas Públicas de la ASF, 2011 - 2017.

En la tabla 9 se identifica que 2013 fue el ejercicio con mayor número de acciones emitidas con el 15.8%, seguido por 2012 con el 15.6% del total de acciones. De manera general, se observa que el número de acciones en las cuentas públicas de 2011 o 2017 presentan variaciones relevantes, con excepción de 2012 que presentó la cifra más baja con un 12%; asimismo, el número de auditorías ha tenido una tendencia al alza. En otras palabras, estos resultados indican que a pesar de que la ASF ha incrementado sus recursos y esfuerzos para tener una mayor cobertura a través de auditorías a los entes públicos, no se ha tenido el mismo efecto en el incremento de acciones emitidas. Estos datos reafirman lo evaluado en el análisis de la tabla 8.

Con relación a las recomendaciones, las cuentas públicas de 2014, 2015 y 2016 presentan cantidades inferiores al promedio, lo cual infiere una mejora en el desempeño de la fiscalización, así como en el combate a la corrupción, pues este tipo acción emitida por la ASF es de carácter preventivo y ayuda a fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control interno de los entes públicos, ver tabla 9.

Con respecto a las PEFCF, las cuentas públicas de 2016, 2017 y 2011 son las que presentan el mayor número de este tipo de acción, por encima del promedio, con 184, 143 y 110

respectivamente. Las SA presentan el mismo supuesto, donde solo 2013, 2014 y 2016 superan el valor de la media. De este modo, en relación con las PRAS, las cuentas públicas de 2015, 2016 y 2017 son las que tuvieron valores superiores al promedio, al igual que para los PO. En el caso de las multas, solo la cuenta pública de 2014 excede al valor de referencia. Por lo tanto, estos datos no proporcionan información suficiente para hacer conclusiones concisas en relación con la efectividad de la fiscalización al representar ejercicios aislados a la hipótesis presentada.

El estudio del impacto de la fiscalización superior en el combate a la corrupción debe ser complementado a través de datos oficiales referentes al seguimiento de las acciones emitidas por la ASF, pues esto permite evidenciar la conclusión de dichas acciones y, con ello, medir el avance del combate a la corrupción. La información se muestra en las tablas 10 a la 14.

De acuerdo con la tabla 10, las recomendaciones y recomendaciones al desempeño han sido atendidas casi en su totalidad, con excepción de 1.5% que no fueron atendidas y 0.9% que se encuentran en proceso. El hecho de que las recomendaciones, en su mayoría, han sido atendidas por los entes públicos, permite inferir que contribuyen al combate de la corrupción en virtud de que fortalecen tanto sus controles

internos como su gestión gubernamental a través de la implementación de este tipo de acciones pertinentes con el fin de prevenir y disminuir actos de corrupción.

Tabla 10. Seguimiento de recomendaciones de la ASF
Cuentas Públicas 2010 – 2014
(cifras al 31 de diciembre de 2016)

Cuenta Pública	Emitidas	Seguimiento Concluido				En proceso	
		Atendidas	No Atendidas	Total	%	Total	%
Recomendaciones (R)							
2010	5,734	5,683	51	5,734	100.0	0	0.0
2011	5,312	5,253	59	5,312	100.0	0	0.0
2012	5,215	5,137	65	5,202	99.8	13	0.2
2013	5,299	5,118	85	5,203	98.2	96	1.8
2014	2,233	1,884	177	2,061	92.3	172	7.7
Subtotal	23,793	23,075	437	23,512	98.8	281	1.2
Recomendaciones al desempeño (RD)							
2010	1,201	1,196	5	1,201	100.0	0	0.0
2011	1,057	1,057	0	1,057	100.0	0	0.0
2012	1,349	1,347	2	1,349	100.0	0	0.0
2013	1,603	1,597	6	1,603	100.0	0	0.0
2014	1,132	1,122	10	1,132	100.0	0	0.0
Subtotal	6,342	6,319	23	6,342	100.0	0	0.0
Total	30,135	29,394	460	29,854	99.1	281	0.9

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

Por otra parte, en la tabla 11 se observa que, para el caso de las PEFCF, en cada una de las cuentas públicas se promovió el 100% de las acciones emitidas; siendo 2013 el año con menor número de PEFCF emitidas y 2011 el mayor. Así

pues, se infiere que la fiscalización fue efectiva en la emisión de este tipo de acciones al concluirse en su totalidad en la etapa de seguimiento.

Tabla 11. Seguimiento de promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal de la ASF
Cuentas Públicas 2010 – 2014
(cifras al 31 de diciembre de 2016)

Cuenta Pública	Emitidas	Seguimiento Concluido	
		Promovidas	
		Total	%
2010	100	100	100
2011	110	110	100
2012	86	86	100
2013	57	57	100
2014	75	75	100
Total	428	428	100

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

Con respecto al seguimiento de las SA, en la Tabla 12 se observa que, de las cuentas públicas

de 2010, 2011 y 2012, el total de las acciones emitidas fueron concluidas, mientras que para

2013 y 2014 solo se han concluido el 88.5% y 32.7% y se encuentran en proceso el 11.5% y 67.3% respectivamente. En general, del total de SA emitidas, aún estaban pendientes de concluir el 26.3%, cifra relativamente significativa si se considera que la mayor parte de estas acciones se emitieron desde 2014. En este sentido, las SA requieren un seguimiento constante porque su

conclusión se realiza de manera minuciosa por parte de los entes fiscalizados al tratarse de posibles irregularidades que debe ser aclaradas para evitar una sanción. Asimismo, su seguimiento se debe realizar con cautela porque permiten identificar posibles actividades relacionadas con actos de corrupción.

Tabla 12. Seguimiento de solicitudes de aclaración de la ASF
Cuentas Públicas 2010 – 2014
(cifras al 31 de diciembre de 2016)

Cuenta Pública	Emitidas	Acciones con seguimiento concluido					Acciones en proceso	
		Atendidas	Sustituidas por nueva acción	Seguimiento concluido por acumulación	Total	%	Total	%
2010	439	385	47	7	439	100	0	0
2011	409	361	47	1	409	100	0	0
2012	591	398	193	0	591	100	0	0
2013	783	507	186	0	693	88.5	90	11.5
2014	1,207	391	4	0	395	32.7	812	67.3
Total	3,429	2,042	477	8	2,527	73.7	902	26.3

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

En relación con el seguimiento de los PRAS, en la tabla 13 se muestra que el 100% de las emitidas fueron promovidas por la ASF, no obstante, el 50.5% fueron resueltas por la autoridad competente, mientras que el resto no fue atendido. Es ineludible mejorar la participación de las instancias competentes en la resolución de las PRAS y el seguimiento por parte de la ASF, así

como una correcta integración de expedientes que cuenten con los elementos suficientes para optimizar los procesos de resolución; con este tipo de acciones es posible lograr una mayor efectividad en la ejecución de sanciones administrativas y contrarrestar la impunidad.

Tabla 13. Seguimiento de promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias de la ASF
Cuentas Públicas 2010 – 2014
(cifras al 31 de diciembre de 2016)

Cuenta Pública	Seguimiento concluido		Con Resolución de la Instancia de Control Competente		Sin Resolución de la Instancia de Control Competente	
	Promovidas					
	Número	%	Número	%	Número	%
2010	1,911	100	1,318	69	593	31
2011	1,652	100	1,126	68.2	526	31.8
2012	1,812	100	1,155	63.7	657	36.3
2013	1,360	100	554	40.7	806	59.3
2014	1,876	100	197	10.5	1,679	89.5
Total	8,611	100	4,350	50.5	4,261	49.5

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

Con relación al seguimiento de los PO, en la tabla 14 se observa que sólo el 56.8% fueron concluidos ya sea porque fueron solventados o

porque dieron lugar a un procedimiento resarcitorio; mientras que 43.2% estaban en proceso, cifra muy elevada si se considera que la

mayor parte de estas acciones se originaron desde 2013 y 2014. Se evidencia que existe una tendencia a la baja de las acciones que dieron lugar a procedimientos resarcitorios, así como de las solventadas. Estas cifras son importantes, pues reflejan un mal desempeño de la fiscalización porque a pesar de que se emiten una gran cantidad

de PO, en la etapa de seguimiento resultan ser poco efectivos al recuperar los recursos públicos ocasionados por daños o perjuicios al erario, situación que no favorece el combate a la corrupción.

Tabla 14. Seguimiento de pliegos de observaciones de la ASF
Cuentas Públicas 2010 – 2014
(cifras al 31 de diciembre de 2016)

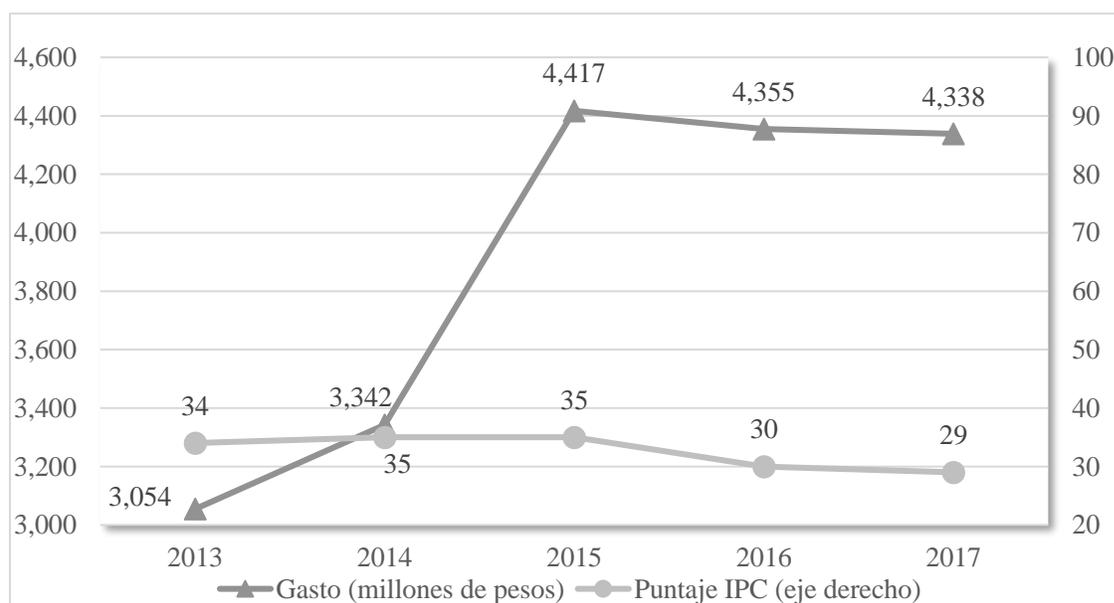
Cuenta Pública	Emitidos	Seguimiento concluido				En proceso	
		Solventados	Dieron lugar a un procedimiento resarcitorio	Total	%	Total	%
2010	1,337	923	414	1,337	100	0	0
2011	1,239	844	380	1,224	98.8	15	1.2
2012	1,910	844	148	992	51.9	918	48.1
2013	1,963	639	4	643	32.8	1,320	67.2
2014	1,643	404	0	404	24.6	1,239	75.4
Total	8,092	3,654	946	4,600	56.8	3,492	43.2

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

Finalmente, en la figura 4 se expone la comparativa del puntaje del IPC y el gasto anticorrupción a través del presupuesto asignado a las instituciones dedicadas principalmente al combate a la corrupción según el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2013 a 2017. De acuerdo con Casar (2016), estas instituciones son: ASF, el INAI (considerado en el PEF hasta

2016), la SFP y la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la Procuraduría General de la República (PGR); no obstante, el presupuesto de dicha unidad no se considera en dicha figura porque no se identificó de manera particular.

Figura 4. Relación del gasto anticorrupción con el puntaje del IPC



Elaboración propia con datos del PEF y de Transparencia Internacional, 2013 - 2017.

Fuente:

En la figura 4, se observa que el gasto anticorrupción ha tenido un aumento significativo de 2013 a 2017; no obstante, la percepción de la corrupción por parte de los mexicanos según el IPC aumenta cada vez. Esto significa que a pesar de que se ha destinado una mayor parte del gasto público a fortalecer las instituciones que tienen como objetivo contribuir a la reducción de la corrupción en el país, los ciudadanos consideran que los niveles de esta siguen en aumento.

5. CONCLUSIONES

La fiscalización superior es una herramienta de gran utilidad para evaluar el desempeño de las instituciones públicas en la aplicación de los recursos que se les asigna para cumplir sus funciones y objetivos. Además, permite detectar los actos indebidos por parte de los servidores públicos con el objetivo de que la ASF emita las acciones que permitan prevenir y solventar dichas irregularidades.

En la actualidad, la corrupción representa uno de los problemas que deben ser atendidos con urgencia; no obstante, su identificación, medición y cuantía resulta especialmente complejo porque es una práctica social, así como por la subjetividad y discreción de los actos que la alimentan.

Por otra parte, los resultados indican que la corrupción es un problema complejo, sistémico, multifactorial, de gran profundidad y crecimiento alarmante en México; se determina que las acciones para luchar contra este fenómeno no han funcionado, una muestra evidente es la ausencia de sanciones efectivas a los grandes casos de corrupción conocidos por la sociedad como la llamada “Casa Blanca”, Odebrecht, Oceanografía, la “estafa maestra”, entre otros (Jiménez, Rea y Gutiérrez, 2018).

En México, el combate a la corrupción se lleva a cabo principalmente a través de la creación y el fortalecimiento de instituciones dedicadas a dicho objetivo, así como mediante el desarrollo de la legislación aplicable. Un ejemplo concreto de esto es la creación del SNA y sus leyes secundarias. Esto significa que para combatir la corrupción se han priorizado los esfuerzos a través de la vía institucional y formal, pero poco se han enfocado en acciones tangibles que ataquen de raíz las prácticas que componen dicho fenómeno social.

En este sentido, la implementación del SNA significa un avance en la transformación institucional de México en la lucha anticorrupción, pero es importante considerar que la corrupción no

se elimina con el solo hecho de establecer un andamiaje normativo para dicho fin, sino que estos esfuerzos se deben acompañarse de una voluntad política efectiva para hacer cumplir las leyes sin distinción alguna, así como de la gran participación de la sociedad en conjunto con el gobierno en el diseño de políticas integrales y transversales para combatir integralmente a la corrupción (Jiménez et al., 2018).

Sin duda, es indispensable mejorar las acciones y esfuerzos en la lucha anticorrupción; para lograr esto, en conjunto entre ciudadanos y gobierno se deben implementar acciones y programas que ataquen la corrupción desde sus causas, se fortalezca la transparencia, la rendición de cuentas y se fomente una cultura de comportamiento ético en los servidores públicos y en la sociedad civil.

Con el propósito de mostrar la efectividad de la fiscalización superior, en el apartado de análisis de resultados se presentan algunos datos referentes al número de auditorías, principales conceptos observados, recuperaciones, acciones emitidas, así como su seguimiento, entre otros. Se presentan algunas correlaciones de interés entre dichas variables. Además, se muestra un comparativo que indica que a pesar de que en los últimos años se ha incrementado el gasto destinado a la lucha anticorrupción, la percepción de la corrupción es mayor. No obstante, a pesar de que se obtienen inferencias importantes con respecto al objeto de estudio, no se puede determinar con precisión el desempeño de la fiscalización en el combate a la corrupción, pues se trata de un fenómeno multifactorial.

Se concluye que la fiscalización superior constituye una herramienta importante para detectar y evidenciar los actos de corrupción por parte de los servidores públicos. Asimismo, las instituciones, la normatividad, las acciones de la ASF, entre otros, constituyen esfuerzos importantes en la lucha anticorrupción; sin embargo, estos siguen siendo insuficientes. Esta situación es confirmada por Portal (2017), que indica que la fiscalización superior es necesaria, pero no suficiente para eliminar los actos de corrupción.

Por último, se propone la creación de modelos de evaluación que permitan determinar el desempeño de los organismos de fiscalización en el combate a la corrupción con el propósito de proporcionar un seguimiento integral a las acciones derivadas de la fiscalización a través de información relevante y comparable, con el fin de medir la efectividad y los avances en la lucha

anticorrupción.

REFERENCIAS

- Alvarado, R., y Ramírez, S. (2018). Anuario de la corrupción en 2017. *Nexos*, 74-82. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=35899>
- Auditoría Superior de la Federación. (2013). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>
- Auditoría Superior de la Federación. (2014). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. Recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/Inf_ASF-20140304.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Informe General Cuenta Pública 2013*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Informe General Cuenta Pública 2014*. Recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/feb/ASF_InfGral-20160218.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2015*. Recuperado de <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/07/informe-del-resultado-cp-2015.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). *Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2016*. Recuperado de <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/documentos/InformeGeneral/IG2016.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Informe General Ejecutivo Cuenta Pública 2017*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf
- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. (2013). *Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización*. Recuperado de <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=284&mid=408&fileid=306>
- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. (2015). *Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización*. Recuperado de <https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=213&mid=326&fileid=231>
- Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de la Función Pública. (2016). *Información General. Sistema Nacional de Fiscalización*. Recuperado de <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=90&mid=121&fileid=285>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2013). *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2013*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2014*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de diciembre de 2013. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2014/PEF_2014_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2015*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de diciembre de 2014. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016A). *Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016B). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016C). *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2016*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2017). *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2017*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2016. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_abro.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Casar, M. A. (2016). *México: Anatomía de la corrupción 2ª edición, corregida y aumentada*. Recuperado de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

- Castañeda, F. R., y Noda, M. (2015). Corrupción, prácticas sociales e instituciones. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, 5(8), 7-21. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT8_Digital.pdf
- Estadística Aplicada. (2017). *Encuesta de opinión pública: Evaluación sobre la corrupción en México*. Recuperado de <http://www.estadisticaaplicada.com.mx/www/downloadpodcastpdf/EvaluacionSobreLaCorrupcionEnMexico.pdf>
- Fernández, M. A., y Jaime, E. (2018). *Léase si quiere hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción*. Recuperado de https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/04/Libro_Lease_SiQuiere_Gobernarenserio_capitulo05.pdf
- Guajardo, G. (2013). *La Autonomía y las Facultades de Sanción de las Entidades de Fiscalización Superior en México en la Efectividad del Combate a la Corrupción* (tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Recuperada de: <https://eprints.ucm.es/23198/1/T34825.pdf>
- Incorruptible. (2017). *¿Cómo funciona el Sistema Nacional Anticorrupción?* Recuperado de <http://incorruptible.mx/portfolio-items/como-funciona-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. Documentos de análisis y estadísticas*. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090340.pdf
- Jiménez, A., Rea, L.G. y Gutiérrez, A. (2018). Participación ciudadana: actor clave en el combate a la corrupción. En Academia Journals (eds.). *Compendio Investigativo de Academia Journals Celaya 2018* (pp. 2665-2670). Celaya, México: Academia Journals.
- México Evalúa. (2012). *¿Cómo controlar la corrupción en México?* Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2012/11/01/como-controlar-la-corrupcion-en-mexico/>
- Portal, J. M. (2017). La fiscalización superior en el marco del combate a la corrupción. En P. Salazar, F. A. Ibarra, y I. B. Flores (eds.). *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 95-106). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Puente de la Mora, X. (2017). La transparencia y el acceso a la información como herramientas contra la corrupción. En P. Salazar, F. A. Ibarra, y I. B. Flores (eds.). *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 107-117). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Sistema Nacional Anticorrupción. (s.f.). *Antecedentes*. Recuperado de <http://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes>
- Tiscareño, R. N. (2016). El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. *El Cotidiano*, 198, 53-64. Recuperado de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19808.pdf>
- Transparency International. (2019). *Anti-Corruption Glossary*. Recuperado de <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>
- Transparencia Internacional. (2018). *Evolución Índice de Percepción de la Corrupción (2009-2017)*. Recuperado de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/comparacion_ipc-2009-2017.pdf
- Transparencia Mexicana. (2019). *Ni prevención eficaz, ni justicia efectiva en las acciones anticorrupción de México: Transparencia Mexicana*. Recuperado de <https://www.tm.org.mx/ipc2018/>