



Abril 2017 - ISSN: 1988-7833

EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE VERACRUZ COMO INSTITUCIÓN ESTRATÉGICA PARA PREVENIR Y COMBATIR A LA CORRUPCIÓN

Marcos Eduardo Ortega Melgarejo¹

Elizabeth Escobar Castillo²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Marcos Eduardo Ortega Melgarejo y Elizabeth Escobar Castillo (2017): "El órgano de fiscalización superior del estado de Veracruz como institución estratégica para prevenir y combatir a la corrupción", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril-junio 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/02/corrupcion.html>

RESUMEN

La corrupción en México y en el mundo es un problema constante y consistente que tiene márgenes muy amplios dentro de los diferentes Órganos en cada país, actualmente la corrupción se está aplicando más como una medida cotidiana de trabajo y eficiencia para conseguir lo que se desea, que como lo debería representar, una falla que se debe combatir día a día para eficientar y regularizar los procesos dentro de las organizaciones. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) actualmente se encuentra implementando una serie de estrategias y líneas de acción que fortalecerán su trabajo del día a día, generando con ello una sinergia que resulte positiva para abatir la corrupción.

Palabras clave: corrupción, anticorrupción, recursos públicos, fiscalización, transparencia, organización gubernamental, sistema nacional anticorrupción, órgano de fiscalización superior.

¹ Licenciado en Contaduría y Maestro en Gestión de Organizaciones. Docente de licenciatura en el Instituto Universitario Veracruzano. melgarejomarcos@hotmail.com

² Licenciada en Contaduría y Maestra en Finanzas. Docente de licenciatura en la Facultad de Contaduría y Administración, del Sistema de Enseñanza Abierta y de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. eli.escastillo@hotmail.com

ABSTRACT

Corruption in Mexico and in the world is a constant and consistent problem that has very wide margins within the different Organs in each country, currently corruption is being applied more as a daily measure of work and efficiency to achieve what is Wanted, as it should represent, a failure that must be combated day-to-day to streamline and regularize processes within organizations. The Veracruz State Supervisory Body (ORFIS) is currently implementing a series of strategies and lines of action that will strengthen its day-to-day work, thereby generating a positive synergy to reduce corruption.

Key words: corruption, anti-corruption, Public resources, Audit, transparency, government organization, National anticorruption system, Higher supervisory body.

I. Introducción

El fenómeno de la corrupción es un problema que ha trastocado muchas de las esferas de nuestro país, esto no es algo nuevo y tampoco desconocido para quienes formamos parte de esta sociedad. Independientemente de sus causas y sus efectos, la corrupción representa una práctica aberrante e indeseada, por lo que la oportunidad de discutir sobre ella abre la puerta a la lucha en su contra.

La persistencia, propagación y generalización de la corrupción se ve favorecida por la pobreza y la desigualdad, particularmente en sociedades donde grandes masas de personas con más carencias conviven con poblaciones mucho menores pero que son poseedoras de enormes riquezas, situación que provoca actitudes de indiferencia, resignación, tolerancia o incluso aceptación de la corrupción.

Los efectos de este problema son bastos y diversos, resaltando particularmente la corrosión en la confianza que los ciudadanos tienen en sus instituciones, así como los efectos negativos en la inversión, el crecimiento y el desarrollo económico, causando a su vez graves perjuicios en contra de la población menos favorecida.

Esta exposición tiene por objetivos apreciar conceptualmente la anomalía denominada corrupción, reflexionar sobre sus causas probables, dimensionar la responsabilidad de la sociedad con la de las instituciones políticas, para finalmente identi-

ficar el papel del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz en el combate y prevención de la corrupción.

II. Aproximación Conceptual de la Corrupción

Para poder hablar de corrupción resulta imperante la necesidad de conocer su definición, circunstancia sumamente compleja pues, como muchos otros conceptos utilizados en las ciencias sociales, el término corrupción es inexacto ya que su definición normalmente depende del contexto en el que los interesados lo describan; por lo tanto, en este texto se intentará más bien realizar una aproximación conceptual.

Conviene comenzar con la definición etimológica de la palabra ‘corrupción’, misma que proviene de los vocablos latinos: *corruptio*, *corruptiōnis* y *rumpere*, por lo que se puede definir como ‘romper’ y/o ‘hacer pedazos’ (Mateos Muñoz, 2004). Esta acepción nos provee de una referencia muy interesante, pues esencialmente la corrupción provoca el rompimiento o la erosión de algo, que en el contexto particular que nos ocupa representaría la perversión del servicio público.

Salcedo (2012) interpreta a la corrupción como la deshonestidad, la opacidad y la elusión de responsabilidad de los funcionarios y los gobernantes; representado la cualidad más repulsiva del servicio público y por lo tanto una conducta sumamente indeseada por los ciudadanos.

Quizá la definición más aceptada, por su precisión y simplicidad, es la difundida por Transparencia Internacional, quien afirma que la corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado; a pesar de que esta propuesta recoge la naturaleza de la corrupción, no refleja el numeroso conjunto de conductas que engloba, es posible reconocer de inmediato un acto de corrupción, pero son tantos los comportamientos que encierra el concepto, que la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva (Casar, 2015).

Arturo del Castillo (2008) indica que no existe un consenso claro sobre qué se entiende por corrupción; sin embargo, cada definición representa un nivel de análisis distinto y, por ende, una manera diferente de entenderla; en este sentido, el término corrupción no tiene sentido sin un referente de comparación, que para el ca-

so mexicano serían el soborno y la extorsión, identificándose como las formas más comunes de corrupción en el país.

La Real Academia Española (2014) define la extorsión como la presión que se ejerce sobre alguien mediante amenazas para obligarlo a actuar de determinada manera y obtener así dinero u otro beneficio; asimismo define al soborno como la dación de dinero o regalos a alguien para conseguir algo de forma ilícita. Al contextualizar estas definiciones, se puede afirmar que la corrupción sucede porque existe un servidor público que exige un pago ilícito (extorsión), pero también porque en ocasiones el ciudadano ofrece dicha contraprestación (soborno).

En síntesis la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona (Del Castillo, 2008).

III. ¿Es la Corrupción un Problema Cultural?

De acuerdo con Takács, Csapodi y György (2012) la corrupción es un complejo fenómeno social que, además de los factores políticos y económicos, tiene profundas raíces culturales, en donde las tradiciones sociales determinan en gran medida su existencia y amplitud, afirmando que su persistencia puede explicarse por el hecho de que su naturaleza penetrante la convierte en una norma social.

Existe el argumento de que las prácticas corruptas se encuentran basadas en la cultura e idiosincrasia de una sociedad; con base en esta premisa, una persona aventurada, y por supuesto desmesurada, podría asegurar que en el País de Nunca Jamás existen altos índices de corrupción porque los “nuncajamasianos” tienen usos y costumbres que propician y/o toleran la corrupción; mientras que en el País de las Maravillas los índices de corrupción son menores porque los “maravillenses” son ciudadanos con una gama de valores más sensata.

En el mundo real, durante el año 2010, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que determina y publica la organización no gubernamental Transparencia Mexicana (2011), en México se registraron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos a nivel nacional. Con base en estos datos y en la hipótesis de que la corrupción es un problema esencialmente social, podríamos inferir que esos actos indeseados ocurren debido a la idiosincrasia de los mexicanos

Desde la perspectiva del autor, la realidad es mucho más compleja y resultaría obtuso aceptar la hipótesis en cuestión, ya que este fenómeno no es algo propio ni exclusivo de la cultura mexicana, de hecho es posible encontrar diversos actos de corrupción en todos los países del mundo.

De acuerdo con Merino (2015) la corrupción mexicana tiene largas raíces en la cultura política del país y, en consecuencia, en su aceptación como práctica cotidiana, pues no sólo es tolerada por buena parte de la sociedad sino que es reproducida de manera sistemática; sin embargo, la cultura no es estática ni se reproduce por generación espontánea, más bien es el resultado de una larga cadena de

acontecimientos, percepciones e información, que se ajusta y cambia con cada uno de sus eslabones.

A decir de Eduardo Bohórquez (2014), Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana, no se trata de que existan más, o menos, actos de corrupción en un país u otro, ni que una sociedad o cultura sea más tolerante ante ellos; más bien es la inercia y la capacidad de respuesta de las instituciones la que determina la existencia de la corrupción.

Sí la corrupción no es un problema social, por qué prevalece a pesar del hartazgo de los mexicanos; la hipótesis de esta exposición se fundamenta en la flaqueza y la desidia de las instituciones políticas ante la corrupción.

Merino (2015) ha intentado demostrar que la corrupción no es una causa sino una consecuencia de los defectos del diseño institucional mexicano; y que, para combatirla, no sería suficiente perseguir y sancionar individuos corruptos, sin modificar a la vez las normas, los procesos y los entornos en los que se origina. La corrupción y la impunidad se han reforzado mutuamente, particularmente por las características que definen buena parte de las prácticas más arraigadas del régimen político mexicano actual.

Mazzitelli, Hernández y de la Barrera (2007) exponen que la corrupción refleja la insuficiente cultura democrática y ciudadana de la gran mayoría de nuestras sociedades; no es coincidencia que, en general, a mayor nivel de cultura democrática y participación ciudadana en la administración pública, corresponden menores espacios la incidencia del fenómeno de la corrupción.

De estas declaraciones es posible abducir que, independientemente de cuáles sean sus raíces, la corrupción no será abatida en tanto las instituciones mexicanas no consideren la dimensión real de este gravísimo problema, pero sobre todo porque sigan eludiendo su responsabilidad. Por otra parte, aún a sabiendas de que la corrupción no es un problema cultural, los ciudadanos deben comprender que mientras los actos corruptos no se repudien de manera generalizada, no se exija castigo a los individuos corruptos, no se demande una efectiva rendición de cuentas, así como tampoco se susciten costos políticos para las instituciones, no se

establecerán estrategias efectivas para el combate de este desagradable problema.

IV. El Sistema Nacional Anticorrupción

Castañeda y Noda (2007) relatan que algunos pensadores idealizaron que, en algún momento, la llegada de la democracia, por sí sola, como forma de gobierno, erradicaría a la corrupción y algunos otros vicios políticos; estimaron que con la apertura a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información los ciudadanos figurarían como parte negociadora de las reglas del juego democrático.

Es evidente que esos pensadores idealizaron erradamente porque, a pesar de las reformas legales y los esfuerzos de la sociedad organizada, los resultados del Índice de Percepción de Corrupción han empeorado con el devenir de los años; en 2014 México se ubicó en el lugar 103 de los 175 países evaluados, obteniendo apenas un desempeño 35 en una escala que va del 0 al 100, donde a mayor valor del índice menor percepción de corrupción (Transparencia Internacional, 2014). Para 2005 México se ubicó en el lugar 72, en 2009 descendió al 89, mientras que en 2010 ocupó el 98, siendo en todos los años 180 los países evaluados (Ponce de León Armenta, 2011).

Aunque no es la intención de este documento correlacionar los resultados de dicho índice con el desempeño de las instituciones mexicanas, es importante señalar que el ejercicio de las acciones instrumentadas para la lucha contra la corrupción, no han producido los efectos esperados, quizá por el débil diseño normativo y operacional de las entidades públicas dedicadas al abatimiento de dicho problema.

En los distintos niveles y órdenes de gobierno existen entidades públicas, y organizaciones civiles, que se focalizan al control interno, la evaluación del desempeño, la fiscalización superior, la transparencia y el acceso a la información pública, etc.; sin embargo, a pesar de su valor técnico y social, se han desempeñado de manera desarticulada, situación que ha provocado efectos tenues y efímeros en contra de un problema cuyas dimensiones son mucho mayores a sus voluntades. Es importante denotar que las entidades públicas que se encuentran en la primera

franja en la lucha contra la corrupción, más de una vez han sido vejadas por las fuerzas políticas, en cuanto a su autonomía, así como a sus atribuciones sancionadoras.

En otras palabras más coloquiales, la escandalosa existencia de actos de corrupción, así como la desarticulación y el limitado efecto de las entidades públicas que luchan en su contra, derivan en un auténtico sistema de jalones de orejas; es decir, un entramado de normas y procedimientos legales que lejos de sancionar a los individuos corruptos, refleja el desinterés y la impunidad del sistema político mexicano.

Jeremy Pope imaginó un Sistema de Integridad Nacional (Emmerich, 2004), cuyo objetivo sería vigilar las prácticas vinculadas con el mantenimiento de la honestidad e integridad de las instituciones gubernamentales, y del sector privado, mismo que debía ser encabezado por un liderazgo político honesto y apoyado por una amplia sección de la sociedad. Esta idea, en ocasiones tildada como utópica, propicia una duda inevitable: ¿ante el escenario mexicano es realmente posible evolucionar de un Sistema de Jalones de Orejas a un auténtico Sistema de Integridad Nacional?

Recientemente se aprobó constitucionalmente la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) que tiene por objeto propiciar la interacción entre las instituciones que se especializan en la detección, prevención y sanción de actos de corrupción, así como la integración de la iniciativa privada y las organizaciones no gubernamentales en la lucha en su contra.

El SNA funcionará a través de un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción y la Secretaría de la Función Pública; también formarán parte de este comité los titulares del Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un representante del Comité de Participación Ciudadana del propio sistema (Roldán, 2015).

El SNA pretende potencializar los esfuerzos de las instituciones que lo conformarán, causando sinergia entre la voluntad institucional y la participación ciudadana; sin embargo, existe escepticismo entre la sociedad mexicana, pues hechos recientes han involucrado a distintos personajes de la vida política nacional y local en escandalosos actos de corrupción, circunstancia que pone en duda el liderazgo moral de las instituciones que promueven la implementación de dicho sistema.

A pesar de los contrastes y vaivenes, debe reconocerse que como parte del SNA la fiscalización superior cobra un peso muy importante, particularmente se otorgan más atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación aumentando su campo de acción y sus facultades legales; asimismo se abre la puerta para establecer sistemas locales anticorrupción, por medio de los cuales se espera fortalecer a las instituciones equivalentes en el ámbito estatal, situación que inminentemente implicará la ampliación de las atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.

V. Estrategias del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz para Combatir la Corrupción

Generalmente las Entidades de Fiscalización Superior Locales atienden a mandatos muy concretos, enfocados a comprobar la gestión financiera de las organizaciones que reciben y ejercen recursos públicos; sin embargo, ante los embates de la corrupción, estas instituciones han adquirido nuevas atribuciones con las que pretenden prevenir y combatir dicho problema.

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) se encuentra inserto en este universo de instituciones que luchan en contra de la corrupción en el ámbito estatal y municipal, por lo que analizar sus estrategias y sus acciones resulta muy importante para comprender y dimensionar sus contribuciones; y es que, aunque en Veracruz aún falta buen camino para la implementación de un sistema anticorrupción local, el ORFIS ha instrumentado diversas acciones con las que pretende potenciar su actividad fundamental, fijando como su misión institucional la de hacer de la fiscalización superior un instrumento eficaz que estimule el control, la transparencia y la rendición de cuentas en los Entes Fiscalizables (2015).

Para lograr este cometido, el ORFIS estableció en su Plan Estratégico 2012-2019 cuatro objetivos estratégicos, siendo uno de ellos Prevenir y Combatir la Corrupción, mismo que estableció 5 estrategias que a su vez derivaron en 19 líneas de acción (2015), resaltando:

- La coordinación para la implementación de acciones del Sistema Nacional de Fiscalización, a través de la participación activa en dicho sistema, el fortalecimiento de los vínculos con otros organismos fiscalizadores, la adopción de normas internacionales de auditoría y la promoción de la certificación en auditoría gubernamental de servidores públicos del ORFIS.
- La implementación del Sistema Estatal de Fiscalización, cuyo objetivo particular es la coordinación de las entidades públicas responsables de la audi-

toría, la evaluación y el control de la administración pública estatal y municipal.

- El fortalecimiento de las relaciones con la Comisión de Vigilancia del Congreso Local a fin de mantener el flujo de la información para otorgar certeza, eficiencia y transparencia del proceso de fiscalización.
- La identificación de áreas de riesgo de la gestión gubernamental
- La organización y participación en foros, congresos y talleres para la prevención y combate a la corrupción.

Si bien las estrategias mencionadas fueron diseñadas e implementadas con el objetivo de prevenir y combatir la corrupción, el ORFIS también ha definido e instrumentado otras estrategias y líneas de acción relacionadas con otros objetivos de su Plan Estratégico, que inminentemente contribuyen al combate de ese problema, destacando:

- El reforzamiento de los valores éticos y la actitud de servicio del personal con la elaboración del Código de Conducta, el Código de Ética, la Política de Integridad, las Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses, así como con el lanzamiento de diversas campañas internas para el fomento de valores.
- La adecuación las disposiciones jurídicas en materia de fiscalización, situación que ha implicado la creación de la reciente Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz, así como distintos documentos técnicos y normativos que han fortalecido las atribuciones del ORFIS para el mejor desempeño de sus funciones.
- La adopción de nuevos enfoques de auditoría para la adecuada ejecución del procedimiento de fiscalización, tales como la auditoría sobre el desempeño y la auditoría de legalidad; mismos que, a decir Lorenzo Antonio Portilla Vázquez, Auditor General del ORFIS, ayudarán a evaluar que los recursos que los ciudadanos contribuyen vuelvan a ellos convertidos acciones que impacten de manera positivamente sus condiciones de vida (La Jornada Veracruz, 2015).

- El fortalecimiento los mecanismos de participación ciudadana sobre temas de gestión gubernamental y rendición de cuentas, la difusión del derecho ciudadano al acceso a la información pública y del fortalecimiento de la cultura de la Contraloría Social.

Por supuesto que estas acciones no serán suficientes para aminorar el imponente problema de la corrupción; sin embargo, los esfuerzos y estrategias del ORFIS representan armas importantes, mismas que podrán catalizar sus resultados en la medida en que exista una coordinación efectiva con otras entidades públicas y organizaciones civiles locales participantes en esta lucha.

El reto más próximo para las instituciones del Estado de Veracruz es adoptar, adaptar e implementar el Sistema Estatal Anticorrupción, así como trabajar de manera coordinada para causar una sinergia que resulte positiva para abatir la corrupción; particularmente para el ORFIS existe el reto de mantener y reforzar su liderazgo en el Sistema Estatal de Fiscalización y consolidarse como una entidad pública cuyo valor técnico y moral contribuya de manera efectiva al combate a la corrupción generando confianza de la sociedad veracruzana.

VI. Conclusiones

El fenómeno de la corrupción en México ha sido erróneamente señalado como un problema cultural, cuyas raíces se encuentran ligadas a la idiosincrasia de la sociedad mexicana; sin embargo, dicho problema tiene dimensiones mucho más complejas que, independientemente de sus causas, ha persistido en gran medida por el desinterés y la impunidad del sistema político mexicano.

El combate a la corrupción se ha encargado a ciertas entidades públicas, cuyas limitaciones legales y operativas, así como la desarticulación y falta de coordinación entre ellas, han propiciado avances paupérrimos en el abatimiento de dicho problema; sin embargo, recientemente se ha lanzado una nueva estrategia que pretende potencializar los efectos de estas entidades, motivando la sinergia entre sus esfuerzos, a través de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que sería replicado en las Entidades Federativas del país; esta oportunidad puede aprovecharse, pero debe existir conciencia de que en la medida en que las instituciones políticas y la ciudadanía en general repudien la corrupción, pero sobre todo que la combatan conjuntamente, podrán vislumbrarse resultados en la erradicación de esta aberración.

El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz tiene un papel importantísimo, si no es que protagónico, en esta nueva oportunidad para México y para Veracruz, por lo que debe consolidarse como una entidad pública cuyo valor técnico y moral lo lleven a contribuir de manera efectiva al combate de esta conducta indeseada; por supuesto que esta responsabilidad no es sencilla, así que su reto es potencializar sus efectos a través del trabajo colaborativo, así como mantener y fortalecer las estrategias definidas para el combate a la corrupción.

VII. Referencias Bibliográficas

- Bohórquez López, E. (2014). *La presencia de la corrupción como indicador de un pobre desempeño*. Encuentro Nacional de Auditores de Desempeño. Puebla: Auditoría Superior del Estado de Puebla.
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica; Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Castañeda Sabido, F. R., & Noda, M. (2007). *Corrupción, Prácticas Sociales e Instituciones*. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior (8).
- Del Castillo, A. (2008). *Medición de la Corrupción: un Indicador de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Emmerich, G. E. (2004). *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*. Revista Polis.
- La Jornada Veracruz. (3 de diciembre de 2015). *Portilla: parte de cumplimiento fiscal, Orfis examinará el desempeño de las instituciones*. Obtenido de La Jornada Veracruz: <http://www.jornadaveracruz.com.mx/portilla-aparte-de-cumplimiento-fiscal-orfis-examinara-el-desempeno-de-las-instituciones/>
- Mateos Muñoz, A. (2004). *Compendio de etimologías grecolatinas del español*. México: Esfinge.
- Mazzitelli, A., Hernández Vázquez, C., & de la Barrera, L. (2007). *Acciones Internacionales Contra la Corrupción*. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior (7).
- Merino, M. (26 de 11 de 2015). *México: la Batalla Contra la Corrupción*. Obtenido de Wilson Center Mexico Institute: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupsion.pdf

Órgano de Fiscalización Superior del Estado. (28 de noviembre de 2015). Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Obtenido de *Plan Estratégico*: <http://www.orfis.gob.mx/planestrategico/index.html>

Ponce de León Armenta, R. (2011). *La Administración Pública en México*. México: Porrúa.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Real Academia Española.

Roldán, N. (21 de abril de 2015). *Siete puntos para entender el Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/2015/04/siete-puntos-para-entender-el-sistema-nacional-anticorrupcion/>

Salcedo Aquino, R. (2012). *Rendición de cuentas y responsabilidad del servidor público*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Takács, I., Csapodi, P., & György-Takács, K. (2012). *La Corrupción como una Actitud Social Aberrante*, en *Compilación Técnica Corrupción, Ética y Fiscalización*, N. Hauser. México: Auditoría Superior de la Federación.

Transparencia Internacional. (2014). *Corruption Perception Index 2014*. Berlín.

Transparencia Mexicana. (2011). *Índice nacional de corrupción y buen gobierno 2010*. México.