



Universidad Nacional Autónoma de México
Senado de la República LXIII Legislatura

CULTURA DE INTEGRIDAD PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización
Facultad de Contaduría y Administración

Alfredo Adam Adam
Coordinador



El Maestro Gustavo Sotelo Villegas, Secretario Técnico de la Mesa Directiva del Senado de la República, declara inaugurado el ciclo de conferencias en representación de su Presidente, Senador Pablo Escudero.

A su derecha el C.P.C. Juan Manuel Portal, Auditor Superior de la Federación.

A su izquierda el Lic. Roberto Figueroa Martínez, Secretario General de Servicios Administrativos del Senado.

*CULTURA DE INTEGRIDAD PÚBLICA
Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN*



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mtro. Javier de la Fuente Hernández
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Revisores y dictaminadores

Dra. Arcelia Quintana Adriano
Dra. en Derecho e investigadora del
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
UNAM

Lic. Rubén Jara Zamudio
Licenciado en Derecho, UNAM

Comité Ejecutivo:

Mtro. Tomás H. Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



SENADO DE LA REPÚBLICA LXIII LEGISLATURA

MESA DIRECTIVA

Sen. Ernesto Javier Cordero Arroyo

Presidente

Sen. Graciela Ortiz González

Vicepresidenta

Sen. César Octavio Pedroza Gaitán

Vicepresidente

Sen. David Monreal Ávila

Vicepresidente

Sen. Adolfo Romero Lainas

Vicepresidente

Sen. Itzel Sarahí Ríos de la Mora

Secretaria

Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama

Secretaria

Sen. Lorena Cuéllar Cisneros

Secretaria

Sen. Juan Gerardo Flores Ramírez

Secretario

Sen. Martha Palafox Gutiérrez

Secretaria

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Sen. Ana Lilia Herrera Anzaldo, Presidenta

Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Sen. Emilio Gamboa Patrón

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Sen. Fernando Herrera Ávila

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Sen. Manuel Bartlett Díaz

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Sen. Luis Sánchez Jiménez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución

Democrática

Sen. Carlos Alberto Puente Salas

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Sen. Miguel Romo Medina

Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Sen. Sonia Mendoza Díaz

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional



Universidad Nacional Autónoma de México
Senado de la República LXIII Legislatura

Secretaría de Desarrollo Institucional
Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
Facultad de Contaduría y Administración

CULTURA DE INTEGRIDAD PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Alfredo Adam Adam
Coordinador

México 2018

Cultura de integridad pública y combate a la corrupción / Alfredo Adam Adam (coordinador). -- Primera edición.

124 páginas

ISBN 978-607-30-0247-9 (UNAM).

ISBN 978-607-8320-88-2 (Cámara de Senadores).

1. Corrupción política -- México. 2. Administración pública -- Prácticas corruptas -- México. 3. Transparencia en el gobierno -- México. I. Adam Adam, Alfredo, editor.

KGF5657.C85 2018

LIBRUNAM 1995257

Primera edición, marzo de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México

Secretaría de Desarrollo Institucional

8º piso de la torre de Rectoría, Coyoacán

C.P. 04510 Ciudad de México

Facultad de Contaduría y Administración

Ciudad Universitaria (www.fca.unam.mx)

D.R. © 2018 Senado de la República LXIII Legislatura

Por características tipográficas y de diagramación

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

<http://sug.unam.mx>

ISBN UNAM 978-607-30-0247-9

ISBN Cámara de Senadores 978-607-8320-88-2

Prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido por cualquier medio sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales, en términos de lo así prescrito por la Ley Federal del Derecho de Autor

Impreso y hecho en México

Contenido

<i>Prólogo</i> ROBERTO FIGUEROA MARTÍNEZ	9
<i>Presentación</i> ALFREDO ADAM ADAM	13
<i>Promoción de la cultura de la integridad en el sector público</i> JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ	19
<i>El marco constitucional del combate a la corrupción</i> HÉCTOR FIX-FIERRO	37
<i>Ética Pública</i> MIGUEL CONCHA MALO	57
<i>Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal</i> FERNANDO CERVANTES FLORES	73
<i>El mandato ciudadano de la rendición de cuentas</i> JORGE BARAJAS PALOMO	103



“La cultura de la legalidad, el control y la integridad deben erigirse como los cimientos del Sistema Nacional Anticorrupción”

Juan Manuel Portal



“La transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República debe forjar un organismo autónomo que aporte un nuevo modelo de procuración de justicia”

Héctor Fix-Fierro



“Las actividades de los servidores públicos deben orientarse al bien común para que todas las personas alcancen su desarrollo integral, no de una manera diluida en el concepto ambiguo de sociedad, sino en el muy específico del bienestar de sus conciudadanos más próximos”

Miguel Concha Malo

“El control interno es un elemento de aplicación indispensable por todas las organizaciones del Estado, a fin de alcanzar el cumplimiento de sus objetivos y mejorar la calidad de sus servicios en beneficio de la sociedad”

Fernando Cervantes Flores



“La rendición de cuentas es la obligación de responder e informar sobre el cumplimiento del mandato de la soberanía popular a sus servidores públicos, quienes deben contar con los elementos necesarios para ello, integrados en el proceso del control interno”

Jorge Barajas Palomo

Prólogo

La corrupción es un fenómeno cotidiano de consecuencias adversas en todos los ámbitos, que erosiona la certidumbre en las instituciones y desgasta la relación de confianza entre el ciudadano y sus representantes.

Ante esta realidad y conscientes de la responsabilidad que tenemos para promover una gestión que salvaguarde la legalidad, destacamos con especial atención la entrada en vigor de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y la obligación de cumplir la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En el Senado de la República estamos convencidos de la importancia que tiene consolidar el marco de supervisión y control de los actos administrativos, por eso reconocemos la pertinencia de fortalecer, en todo tiempo y de manera permanente el compromiso individual ético del servidor público, de cada uno de nosotros. Es así como entendemos el ejercicio de la ética: “como la reflexión crítica, constante y cotidiana que contribuya a determinar nuestro quehacer”. La ética es la brújula que marca la misión y el propósito que tenemos al estar a cargo de la gestión de recursos públicos para responder, con efectividad, honradez

e imparcialidad, la función de servidores públicos que hemos aceptado desempeñar.

Celebramos que en la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción se precise cabalmente la corresponsabilidad que existe entre el sector público y privado, lo que nos lleva a promover un acercamiento con otros ámbitos, como el universitario y el de centros de investigación para aportar miradas, desde una perspectiva académica y formativa, que refuercen la trascendencia y el compromiso que tenemos los servidores públicos.

Por lo anterior, la Secretaría General de Servicios Administrativos ha impulsado acciones destinadas a la promoción de una cultura ética y de la integridad con la finalidad de profundizar en el alcance, contenido y acciones que establece la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Fue así como surgió, en coordinación con el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Senado de la República, el Programa *Fortalecimiento de la Cultura Ética* del que formó parte el ciclo de conferencias *Hacia una cultura de integridad pública y combate a la corrupción*, realizado el mes de junio de 2017.

Contar con la participación de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, a través del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG, adscrito a la Facultad de Contaduría y Administración, ha sido un acierto. El SUG es uno de los veintidós seminarios universitarios adscritos a la Secretaría de Desarrollo Institucional de la UNAM, encargada de promover proyectos para la consolidación de espacios de colaboración académica que respondan a los desafíos, tanto de la educación superior como de las necesidades de la sociedad mexicana. La colaboración del SUG en el diseño y realización de este ciclo de conferencias confirmó nuestra misión, ya que el análisis y la discusión que se desprenden de dicho esquema académico se

sumó a la experiencia profesional de sus expositores, quienes aportaron saberes puntuales que nos han enriquecido.

Las cinco conferencias magistrales nos transmitieron de manera directa, de viva voz y con la apertura y disponibilidad para responder inquietudes y preguntas por parte de destacados promotores de la fiscalización, la ética, la administración pública y los estudios constitucionales, oportunidad inmejorable para incidir en la mente y el corazón de quienes trabajamos en el Senado de la República, de reforzar las acciones que llevamos a cabo y que son apoyo fundamental para que los Senadores y Senadoras realicen su labor legislativa en beneficio de todos, del país por entero.

Por todo lo anterior, me congratulo de ver concentradas dichas disertaciones en esta obra porque permite leer, analizar y reflexionar sobre cada una de las frases, afirmaciones y datos vertidos durante su participación, lo cual coadyuvará a que hagamos conciencia; sí, a ser conscientes de hacer bien lo que nos corresponde realizar a cada quien, a desempeñarnos ética y responsablemente conforme a un compromiso que se sume al combate a la corrupción. Que conlleve el ser mejores servidores públicos, a cumplir nuestros deberes de manera profesional, a ser mejores mexicanos, más íntegros, y así dar lo mejor de nosotros en todos los ámbitos de nuestro quehacer.

Roberto Figueroa Martínez
Secretario General de Servicios Administrativos
Senado de la República

Presentación

La gobernabilidad procura el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la debida administración de los recursos nacionales. Este enunciado, tomado literalmente del Acuerdo de creación de nuestro Seminario Universitario de Gobernabilidad (SUG), involucra sustancialmente dos conceptos prioritarios en el actual debate nacional: el uso eficiente y eficaz de los recursos del Estado para combatir la corrupción y la integridad pública como fundamento de la respuesta gubernamental a los mandatos de la sociedad civil.

Bajo este marco conceptual y en colaboración con la Secretaría General de Servicios Administrativos y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Senado de la República, el SUG participó en el esquema académico del Programa Fortalecimiento de la Cultura Ética –establecido en la LXIII Legislatura con motivo de la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y de la Ley de Responsabilidades Administrativas–, y propuso la organización de un ciclo de conferencias con el lema *Hacia una cultura de integridad pública en el combate a la corrupción*, para cuya realización

convocó a cinco distinguidos universitarios a exponer sobre diversos tópicos en torno de dicho tema central, lo cual tuvo lugar entre el 14 y el 29 de junio de 2017.

El presente libro es una antología de los trabajos escritos con base en las disertaciones de dichos especialistas, que ahora se ofrecen reunidos en esta coedición de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Cámara de Senadores, como una aportación a la vasta literatura académica, técnica y política sobre tan apremiantes problemas nacionales, confiando incluso en que su relectura y análisis críticos contribuyan a activar la aplicación práctica del marco legal del SNA, vista la actual carencia de una más estrecha coordinación entre todas las instancias que integran el modelo.

El C.P.C. Juan Manuel Portal nos propone en el primero de los ensayos, desde su alta magistratura como Auditor Superior de la Federación 2009-2017, a profundizar en los alcances y urgencias de la integridad pública como elemento básico de una administración gubernamental orientada al bien común. Hace referencia al Estudio Técnico de la Auditoría Superior de la Federación *Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público*, el cual advierte que “la integridad es un producto de la correcta dirección, del establecimiento adecuado del control interno y de las buenas prácticas de los servidores públicos, así como una precondition indispensable para el desempeño eficaz y continuo del sector público ... no sólo implica la observancia de la ley, sino que va más allá y se constituye en el punto de partida para el desarrollo de una actuación enfocada en la generación de valor público”. Los argumentos del Auditor Superior Portal lo llevan a concluir su trabajo con la siguiente afirmación: “La cultura de la legalidad, el control y la integridad deben erigirse como los cimientos del gran proyecto nacional del Sistema Nacional Anticorrupción”.

En el segundo de los escritos y luego de una elocuente sucesión de pensamientos, el doctor Héctor Fix Fierro, del Instituto de Investiga-

ciones Jurídicas de la UNAM, nos permite entender, en unas cuantas páginas, toda la extensión jurídica de los antecedentes y significados del combate a la corrupción como política pública superior en México, y culmina su ensayo como sigue: “El nuevo texto del artículo 113 de la Constitución es parte medular por cuanto dice: el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En la parte central de estas exposiciones magistrales el doctor Miguel Concha Malo, filósofo y catedrático de nuestra Máxima Casa de estudios, se pronuncia una vez más en favor de la ética como norma de servicio público y nos convoca a profundizar en el tema, aportando especialmente en su estudio ideas concretas de aplicación y conducta. Destaca su reconocimiento al Estado mexicano, en particular al Senado de la República, por la creación de nuevos espacios de fortalecimiento democrático, tales como la transparencia y la rendición de cuentas, la fiscalización superior independiente y las reformas legislativas en materia de combate a la corrupción, sin dejar de advertir que ante la poca efectividad de algunas de ellas es muy importante que la sociedad mexicana, debidamente organizada, exija el cumplimiento de dichos ordenamientos en beneficio de todos los ciudadanos.

Con la autoridad que le concede su desempeño como Auditor Especial en Tecnologías de la Información Comunicaciones y Control Interno de la ASF, el maestro Fernando Cervantes Flores expone y se apoya en substanciales y bien fundamentados argumentos para proponer la observancia y aplicación del control interno en la administración pública, como vía obligada de cumplimiento de las políticas públicas en materia económica. A ese propósito, y una vez explicada la misión de la ASF de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, ofrece claramente, resumida en excelentes gráficas, la información relativa al

crítico comportamiento de la economía mexicana en los últimos quince años, “pues sería difícil comprender la importancia del control al interior de las organizaciones si no se toman en cuenta esos aspectos”, y concluye apuntando varios asertos que por su importancia deben destacarse en esta presentación, cuando menos los dos siguientes: “La situación de las finanzas públicas en el país se ha deteriorado debido al dispendio y mal aprovechamiento de los recursos, principalmente de los obtenidos en años anteriores, los cuales se van a dejar de generar en el corto plazo hasta que no se encuentre otra alternativa ... El control interno es un elemento indispensable para todas las organizaciones, a fin de lograr precisamente sus objetivos y mejorar la calidad de los servicios en beneficio de la sociedad”.

Finalmente y como corolario de las ponencias en torno a la integridad y la ética pública, a su marco jurídico y a la aplicación del control interno para el cumplimiento de las políticas públicas de bienestar económico y social, el Secretario Técnico del SUG, doctor Jorge Barajas Palomo, llama nuestra atención sobre la primacía del mandato ciudadano en la relación de la rendición de cuentas, cuya definición propone como la obligación de los servidores públicos de responder a los principios de bienestar prescritos por nuestra Constitución en su Título I, que desde luego excluyen la desviación de los recursos colectivos al interés particular de unos cuantos, para lo cual deberán aplicar los elementos de la más efectiva administración gubernamental conforme a lo señalado por la propia Constitución, de la cual el control interno es su componente fundamental. Por ello, concluye Barajas, “el control interno es la infraestructura de la rendición de cuentas”.

En el prólogo de la obra, el licenciado Roberto Figueroa Martínez, Secretario General de Servicios Administrativos del Senado de la República y diligente promotor de su Programa Fortalecimiento de la Cultura Ética, se sirve manifestar que “la colaboración del SUG en el diseño y realización de este ciclo de conferencias permitió que los expositores

transmitieran de manera directa sus conocimientos y su experiencia profesional sobre la fiscalización, la ética, la administración pública y los estudios constitucionales, además de responder con apertura a las inquietudes y preguntas, lo cual significó una oportunidad inmejorable para incidir en la mente y el corazón de quienes trabajamos en el Senado de la República”.

Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

JUAN MANUEL PORTAL MARTÍNEZ

Fue electo como titular de la Auditoría Superior de la Federación en diciembre de 2009 para el período 2010-2017.

Realizó sus estudios de contaduría pública en la Universidad Nacional Autónoma de México; es Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y obtuvo la Maestría en Administración Pública, en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, así como un posgrado en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas. Asimismo, cuenta con las certificaciones internacionales de Auditor Interno, Examinador de Fraudes y Auditor de Control Interno.

Reúne una vasta experiencia profesional en el sector público, en empresas paraestatales y en el sector privado, en los que ha ocupado importantes cargos vinculados con los procesos de auditoría y contraloría.

Destaca el trabajo desempeñado como auditor especial de cumplimiento financiero en la Auditoría Superior de la Federación, y como contralor interno en Liconsa, la Secretaría de Desarrollo Social, y Petróleos Mexicanos.

Asimismo, ha sido galardonado con el premio Ratford Cadmus 2010, el cual se otorga sólo a aquellas personas cuyos logros han contribuido a la investigación, educación, publicación y demás actividades en el campo de la auditoría interna, siendo el primer auditor latinoamericano en recibir esta distinción.

En su carácter de Auditor Superior de la Federación presidió la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), y la Organización Latinoamericana y de El Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Promoción de la cultura de la integridad en el sector público

Juan Manuel Portal Martínez

Actualmente el debate público atraviesa una etapa en la que la abundancia de la información disponible y la multiplicidad de corrientes de opinión interactúan más dinámicamente en el terreno político, y si bien, esto ha enriquecido la diversidad de opiniones, también ha tenido como consecuencia una amplia dispersión de concepciones y posturas, así como una demanda acrecentada de respuestas puntuales y expeditas a situaciones altamente complejas y de carácter estructural.

Éstas por su propia naturaleza requieren de un análisis riguroso que implica acciones en el corto, mediano y largo plazo en un espectro significativo de escenarios.

Es por ello que pueden aparecer importantes desfases entre la expectativa de la sociedad y las soluciones factibles de ser implementadas.

El tema de la corrupción se ha caracterizado como uno de los propensos a presentar estos atributos, de ahí que haya generado consistentemente un mayor nivel de frustración entre la ciudadanía que espera medidas de un contenido distinto a las proporcionadas hasta ahora desde una óptica técnica.

Es innegable que existe un componente de falta de ética en todo acto contrario al interés general, y probablemente esto es lo que provoca descontento en la sociedad.

Sin embargo, se trata de un factor que trasciende el plano individual. En ese sentido, una de las mayores aportaciones que se puede hacer para abatir la recurrencia del fenómeno, es crear un ambiente en el cual la manifestación de este tipo de conductas, dadas las condiciones organizacionales económicas y sociales, sea una excepción.

La construcción de límites dentro de las instituciones públicas puede actuar como una barrera efectiva contra la búsqueda del beneficio personal, obtenido de una manera irregular o contrario al marco jurídico y normativo que rige el comportamiento profesional de quien rinde sus servicios en instituciones públicas.

Es preciso evitar una visión reduccionista de este problema a un asunto moral, la actividad gubernamental como cualquier otra disciplina requiere de la existencia de una serie de circunstancias y condiciones rigurosamente controladas que deben generarse para obtener un resultado positivo. El establecimiento de este entorno, pese a ser parte sustancial de la solución, no representa, en primera instancia, la respuesta que la gente está esperando.

Las motivaciones para que un ciudadano realice actos irregulares se explica por factores múltiples y diversos. Por ello, es importante visualizar que una acción deshonesta se realiza en un contexto donde ese proceder forma parte de una interacción influenciada por el entorno. En otras palabras, existe una lógica social que alberga las posibilidades de actos en contra de la integridad y que se sustenta en la generación de lazos entre individuos, grupo y redes que socializan un comportamiento alejado a la ley.

El concepto de socialización se refiere a una dinámica de establecimiento de relaciones que afectan la percepción de los individuos y eventualmente inducen comportamientos alineados a ciertos fines.

En el caso del funcionamiento del sector público, cuando un funcionario se integra a un ambiente de este tipo, es difícil que no se convierta en parte del problema. Es común encontrar explicaciones de servidores públicos que han sido involucrados en actos de corrupción, que van desde los que no sabían que los actos cometidos eran irregulares y que en algunos casos podrían ser corruptas, y en otras no, dependiendo de las circunstancias.

La socialización de la corrupción lleva a que en las organizaciones los actos irregulares parezcan normales, es decir, el ambiente organizacional construye una serie de mecanismos de influencia, de rutinas y principios que ayudan a sus miembros a dar sentido a sus acciones.

Teóricamente se puede afirmar que la socialización de la corrupción se propicia a través de mecanismos que tuvieron su origen en fallas de control, y que son responsabilidad de la cabeza de las instituciones.

Así, las acciones que formen parte de una estrategia para combatir la corrupción tienen que empezar necesariamente por desnormalizar dicho fenómeno, esto es que los actos irregulares sean la excepción y no la regla.

La normalización de la corrupción en las instituciones públicas de México se puede explicar con la presencia de factores que afectan de manera transversal el funcionamiento del aparato gubernamental, y podemos distinguir, entre otros, los siguientes problemas:

- La existencia de un marco legal e institucional débil o insuficiente que propicie la opacidad y la discrecionalidad.

- La percepción de que es posible obtener un beneficio a través de explotar la ausencia de control o sus deficiencias sin incurrir en un riesgo que opere como disuasivo.
- Las posibilidades de proceder de manera encubierta o con la complicidad de las instancias encargadas de la supervisión.
- La falta de identificación del funcionario público con el interés general, con la visión patrimonialista de la posición y responsabilidad que le han sido confiadas.
- La atomización o dispersión de las acciones de los órganos y entes encargados de hacer efectiva la rendición de cuentas, que resulten esfuerzos aislados, inconexos, redundantes e inefectivos.
- La aplicación de medidas sancionatorias selectivas, efectistas u orientadas a impactar los medios de comunicación y al público, pero desvinculadas de una visión estratégica que tenga como objetivo atacar deficiencias estructurales con una perspectiva a mediano y largo plazo, que vayan más allá de situaciones coyunturales y casos aislados.
- Así como la apatía, inercia o indiferencia por parte de quienes resisten los efectos de la corrupción por carecer de confianza en las instituciones, no contar con información de manera oportuna y precisa, o ver limitada o mediatizada su posibilidad de participación en los asuntos públicos.

Como se puede apreciar, el conjunto de factores que concurren en la posibilidad de que se generen actos corruptos responde a distintos ámbitos, y por ello demanda un acercamiento multidimensional y el uso de diversos enfoques. En mi opinión, no existe una solución única para un problema tan manifiestamente complejo.

Adicionalmente, es importante recordar que el Estado mexicano, desde mediados de la década de los años noventa, ha dedicado distintos esfuerzos encaminados a la atención de dicha problemática sin haber obtenido los resultados esperados, tanto a nivel institucional como con respecto a la percepción de la ciudadanía, lo que ha generado una actitud de duda hacia el compromiso real de las autoridades para atender este importante problema.

Si bien la creación de instituciones y leyes vinculadas con la rendición de cuentas, entre las que destacan las relacionadas con la fiscalización y la transparencia, representaron en sí medidas de impacto en términos de la promoción de la gobernanza, adolecieron de un elemento importante; se trató de un esfuerzo o de varios esfuerzos desarticulados que pretendieron atacar, de manera separada, las diversas manifestaciones de la corrupción sin atender sus causas. Esto se debió en gran parte a la ausencia de espacios, de comunicación y colaboración institucional formales que permitieran desarrollar una visión de conjunto sobre las diferentes facetas de la corrupción. Consecuentemente, el actual Sistema Nacional Anticorrupción busca solucionar la fragmentación existente, hasta ese entonces, entre los distintos ámbitos de gobierno, nacional, subnacional y local en razón de las características de la arquitectura federal del Estado mexicano, y entre los tres poderes de la Unión, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en cuanto al diseño de políticas tanto preventivas como sancionatorias en materia de mejora de la gestión pública y eliminación de espacios de discrecionalidad.

De manera paralela, esta situación también existía en los distintos esfuerzos llevados a cabo por introducir elementos vinculados con las tecnologías de la información y comunicación para incrementar la transparencia de la gestión gubernamental, reducir el cúmulo de trámites que, a su vez, resulta un importante incentivo para la corrupción; contar con datos confiables respecto a los resultados de programas y

políticas públicas y permitir, por consiguiente, una mejor asignación de los recursos presupuestales para atender las necesidades sociales.

Igualmente, ha habido un amplio debate académico entre los grupos organizados de la sociedad, las distintas fracciones parlamentarias y las propias instancias oficiales respecto a los méritos y los límites de distintos enfoques para atender el tema de la corrupción. Éstas van, desde una aproximación centrada en la sanción como medida de ejemplo disuasivo, hasta una concepción sistémica que busca determinar las causas y condiciones estructurales que permiten el surgimiento de irregularidades y que incluyen, como parte importante, pero no privativa, la aplicación de medidas severas a los infractores.

Este último enfoque, el sistémico, adquirió una mayor relevancia a raíz de una iniciativa propuesta en el año 2010 por la Auditoría Superior de la Federación, que planteó la necesidad de que las acciones de todos los entes encargados de la fiscalización y auditoría gubernamental y el control en el país, en los tres niveles de gobierno, confluyeran en un espacio único de coordinación y comunicación formales, me refiero a la creación del Sistema Nacional de Fiscalización.

Por consiguiente, a partir del año 2015, se decidió actuar de manera concreta para plantear una nueva estrategia contra la corrupción basada en una concepción distinta a la empleada hasta entonces, reconocer que este fenómeno tiene múltiples orígenes, que no se trata de un asunto meramente dependiente de la moral individual y que puede ser atacado, de manera efectiva, a través de la coordinación y la colaboración de la totalidad de las áreas involucradas incluyendo a la propia ciudadanía. Este concepto se condensa en la iniciativa constitucional para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en el conjunto de leyes promulgadas en julio de 2016, que le confieren un marco legal específico para su implementación.

Para entender esta iniciativa es importante explicar en qué radica precisamente su naturaleza sistémica. En las discusiones que tuvieron lugar previamente a la correspondiente emisión del decreto de reforma constitucional se señaló de manera reiterada que la corrupción tenía un sustento eminentemente organizacional, es decir, se planteó que el desarrollo y reproducción de malas prácticas se debía, principalmente, a la existencia de circunstancias tanto legales como operativas arraigadas en el accionar cotidiano de las instancias públicas. Desde esta visión, la comisión de actos ilegales por parte de funcionarios públicos fue entendida como el resultado de la persistencia de espacios de discrecionalidad y opacidad que favorecen su aparición, pero no sólo eso, sino que dichos procesos se convierten en la fuente de más oportunidades para la comisión de esta clase de prácticas.

En otras palabras, este tipo de situaciones que contravienen el interés general se multiplican y refuerzan mutuamente a lo largo del tiempo dando lugar a la creación de redes complejas de intereses y complicidad que inclusive presentan la capacidad de expandirse hacia otras áreas dentro de la administración pública, e incluso hacia el sector privado.

Ahora bien, un segundo elemento que tuvo lugar en el proceso legislativo, y debe destacarse, es el hecho de que la corrupción, al ser un fenómeno con atributos sistémicos, debería atenderse a través de estrategias de la misma naturaleza y con la misma complejidad y diversidad. En este sentido, la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción es muestra de que la visión sobre la corrupción centrada en el individuo está siendo superada, lo que implica que la búsqueda de respuestas a esta problemática no esté enfocada a las cualidades personales de los servidores públicos, sino en abordar este tema desde una perspectiva integral.

Se trata de evitar posturas basadas en argumentaciones exclusivamente centradas en la ética, para dar paso a explicaciones sobre las

condiciones estructurales en el entorno de gobernanza de las entidades públicas que propician la recurrencia de vicios y fallas de toda índole que afectan su adecuada gestión. De este modo, el sistema fue definido en la reforma constitucional como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Lo innovador en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción radica en la apuesta que se hace al establecimiento de un entramado armónico y coherente al interior del gobierno y con vínculos importantes hacia los grupos ciudadanos organizados. Al respecto, es preciso identificar a la corrupción como una condición que no es privativa de quienes se desempeñan en el sector público, tiene alcances que involucran a la totalidad de los actores sociales y, por consiguiente, la solución que se proponga deberá incluirlos por igual.

La definición precisa de límites en cuanto a lo que pueden hacer quienes laboran en las instituciones públicas y aquellas acciones que deben llevar a cabo para cumplir el mandato que les ha sido confiado por la sociedad, puede actuar como una barrera efectiva contra la búsqueda del beneficio personal obtenido de manera irregular o contrario al marco jurídico y normativo que regula el comportamiento de los funcionarios. En este sentido, la principal aportación consiste en la concepción de que el abatimiento de la corrupción debe sustentarse en un ambiente en el cual la manifestación de este tipo de conductas sea una excepción y no la regla.

En seguida se exponen algunos comentarios, de manera sucinta, sobre los aspectos más relevantes de esta política pública.

En la Ley General de esta estrategia se señalan, como partes integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, al Comité Coordinador,

al Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los sistemas estatales anticorrupción. Al respecto, existen previsiones precisas en cuanto a una serie de responsabilidades vinculadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo que muestra la relevancia que se le ha dado a este importante instrumento en la generación de insumos para el trabajo de los distintos participantes y la consecución de los objetivos planteados en esta instancia de coordinación.

A continuación se presenta una breve descripción del funcionamiento del sistema.

Se puede apreciar, a través del análisis del Comité Coordinador, la concepción de integralidad que sustenta el diseño de esta política pública. Dicho comité está conformado por distintos participantes cuyos mandatos están ligados a los objetivos de la reforma y son muestra de la diversidad de enfoques requeridos para llevar a cabo una acción coordinada y totalizadora, y que incluya los siguientes actores: la Secretaría de la Función Pública, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el INAI; el Fiscal Especializado en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción; el Representante del Consejo de la Judicatura Federal; el Presidente del Comité de Participación Ciudadana; y el Auditor Superior de la Federación. Para lograr sus metas, el Comité Coordinador cuenta con distintas herramientas y estrategias, entre las que destaca la recopilación de datos o la operación de los integrantes del sistema y las entidades públicas relevantes y la generación de información pertinente a través de la implementación de lo que se denominará Plataforma Digital Nacional, la cual será administrada por el Secretario Técnico del sistema, pero además tendrá la atribución de integrar sistemas de información con carácter público, datos abiertos sobre las evaluaciones de los avances en la política nacional anticorrupción.

Por su parte, el Sistema Nacional de Fiscalización, conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades fiscalizadoras locales o auditorías superiores estatales, y las secretarías encargadas de la auditoría interna en las entidades federativas o contralorías estatales, a través de su comité rector tiene, entre sus funciones, la instrumentación de mecanismos de coordinación y de intercambio de información incluyendo el componente de fiscalización dentro de la Plataforma Digital Nacional que deberá incorporar los programas y los informes derivados de ellas, de auditoría, de todos los órganos revisores del país. Ahora bien, cabe preguntarse ¿cómo se inserta la integridad en la política anticorrupción que debería establecer el Sistema Nacional Anticorrupción?

En primer lugar, es importante resaltar que el concepto integridad no es fácil de definir; es un derivado del latín *in tangere*, que significa intocable y se refiere a una virtud o se vincula con la ausencia de irregularidades y corrupción, lo que a su vez implica la existencia de valores comunes en una organización. La integridad no debe verse como una herramienta para censurar moralmente a los individuos, sino como un elemento para crear una cultura de la legalidad y del control dentro de las entidades públicas.

Es erróneo pensar que con una política de integridad se pueden prever todas las circunstancias que llegarían a generar una conducta inapropiada. Su objetivo es más bien que los servidores públicos puedan ser capaces de ejercer su discrecionalidad para actuar en línea con los valores institucionales y los estándares de la buena gobernanza.

Asimismo, es importante subrayar que la integridad exige una combinación de medidas sancionatorias y de prevención.

Por una parte, una organización debe adoptar sanciones si su personal actúa inapropiadamente; sin embargo, por otro lado, debe eliminar las condiciones que inducen a comportarse fuera de la norma.

La integridad pública se refiere a la aplicación de valores generalmente aceptados y normas en la operación diaria de las organizaciones del sector público, conlleva entonces la vinculación del comportamiento de los funcionarios ha determinado código de valores.

En primera instancia, parecería que actuar de manera íntegra es una decisión de carácter individual y, por lo tanto, no se trata de un elemento del ambiente institucional; sin embargo, es precisamente la cultura administrativa de las entidades públicas dada a través del ejemplo de los mandos, la definición clara de principios a seguir y la implementación de controles adecuados lo que propicia que esta adhesión se materialice de una manera más natural y sólida.

Los principios éticos que dan sustento al concepto de integridad no pueden limitarse a una retórica, ni ser concebidos como elementos extraordinarios, por el contrario, deben incluirse en el quehacer cotidiano de las organizaciones y representar una referencia permanente para el servidor público.

El fenómeno de la integridad y la prevención de la corrupción en el sector público son elementos que generan y mantienen la confianza de la ciudadanía en la acción gubernamental, esta puede manifestarse en distintos niveles: aquella que se da al interior de las organizaciones, la que impera en las relaciones con los otros entes y la que corresponde al plano individual de quienes son responsables de la utilización de los recursos presupuestarios.

Un adecuado sistema de integridad asegura que las decisiones administrativas sean tomadas a partir de una evaluación de criterios racionales y verificables, evitando así sesgos que pueden afectar el resultado final, o bien abren espacios para el beneficio personal del funcionario, o de terceras partes.

Adicionalmente, la implementación de sistemas de integridad puede tener un impacto importante, aunque no automático en la percepción de la sociedad sobre la rectitud de la gestión pública y el asumir un compromiso con la honestidad.

La creación de un vínculo basado en la confianza requiere que la interacción entre las instituciones estatales y la sociedad esté contenida en un marco normativo y axiológico. Lo anterior deriva de que ninguna de las partes esté dispuesta a tolerar acciones irregulares, aun cuando éstas pudieran representarles un beneficio. La integridad, al ser un objetivo prioritario en las organizaciones, debe ser el resultado de políticas específicas, su implantación, monitoreo y actualización requiere del compromiso e interés de los mandos superiores, así como de su correcta difusión, de la determinación de un conjunto de metas que puedan ser evaluadas y del diseño e implementación de procedimientos *ad hoc* para detectar y prevenir riesgos, así como para sancionar, de manera ejemplar, cualquier desviación respecto a la línea definida en la materia.

Desde la perspectiva de la Auditoría Superior de la Federación, la implementación formal de una política de integridad institucional, por medio de la cual se establezcan de manera sistemática y ordenada los procedimientos y controles eficaces y suficientes para atender los riesgos a la integridad, representa una condición fundamental para avanzar en la instauración de un clima de credibilidad y confianza.

Cabe mencionar que todo sistema de gestión de la integridad tiene dos tipos de componentes: aquellos que se basan en la existencia de reglas rígidas y mecanismos de supervisión y sanción, y los que parten de la adhesión voluntaria a los valores y la ética de la institución.

Adicionalmente, es preciso contar con un equilibrio entre ambos instrumentos para prevenir actos de corrupción, reducir las vulnera-

bilidades de la integración a través de la identificación, de los riesgos existentes y la definición de soluciones aplicables a los diferentes niveles de autoridad y de acuerdo con las responsabilidades de cada servidor público, así como promover los valores institucionales, propiciar su comprensión, favorecer la aceptación de un compromiso personal y fortalecer el comportamiento ético de los servidores públicos.

La política de integridad de una organización tiene que estar enmarcada en el sistema de control interno institucional, el cual, cabe recordar, es un proceso efectuado por el órgano de gobierno, la alta dirección y los demás servidores públicos de una institución con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción. El resultado, en última instancia, es la disminución de la probabilidad de que las organizaciones fracasen y, por ende, se contravenga el interés público.

De esta manera, el control interno es uno de los mecanismos principales que permiten que las instituciones públicas generen resultados y, consecuentemente, abonen a la gobernanza.

Los cinco componentes del sistema de control interno: el ambiente de control, la administración de los riesgos, las actividades de control, la información y comunicación, así como la supervisión, constituyen la infraestructura mínima para que las dependencias públicas cumplan con su misión. En la medida en que éstas operen dentro de sistemas afianzados en control interno, el personal directivo podrá anticipar y atender situaciones adversas que podrían comprometer la eficacia institucional. Para entender este enfoque es preciso especificar el contenido de cada uno de los componentes mencionados.

El ambiente de control constituye el conjunto de condiciones iniciales y estructurales sobre las que se desarrollan las actividades del

ente, se refiere al conjunto de estructuras normativas, operativas y procedimentales que permiten la adecuada articulación y funcionamiento de las actividades de las organizaciones.

Algunas de las acciones que contribuyen a la conformación de un correcto ambiente de control son una estructura organizacional, armónica, la transparencia y la ética de los funcionarios públicos, entre otros muchos aspectos.

La administración de riesgos es un proceso permanente de identificación, evaluación, ponderación, gestión y seguimiento de las situaciones que pudieran incidir negativamente en el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones.

Una entidad con un adecuado manejo de riesgos establece una serie de estrategias y acciones que deben ser implementadas por todo el personal y que definen la ruta a seguir para visualizar las vulnerabilidades de cada una de las actividades que se llevan a cabo en el trabajo cotidiano.

Por su parte, las actividades de control son las políticas y procedimientos administrativos que sirven para mitigar los riesgos detectados, la correcta y continua implementación de estas medidas ordena, facilita y da seguridad a los procesos y operaciones.

La información y comunicación considera los mecanismos para identificar, reunir, clasificar, analizar y sistematizar información tanto interna como externa para la correcta operación y para el fortalecimiento continuo del control interno.

A través de las actividades de recopilación de información se obtienen los insumos necesarios para el desarrollo de la administración de riesgos, mientras que con la comunicación se dan a conocer las ac-

ciones, los avances y áreas de oportunidad, tanto en la gestión de las organizaciones en materia del propio control interno.

Finalmente, la supervisión implica la medición de los resultados de la implementación del control interno a través de indicadores de desempeño. A través de la supervisión interna y externa es posible determinar si las actividades de control implementadas tanto preventivas como correctivas provocaron los cambios esperados.

La supervisión, asimismo, contribuye a la optimización permanente del control interno y, por lo tanto, a la calidad en el desempeño de las operaciones, a la salvaguarda de los recursos públicos, a la prevención de la corrupción, a la oportuna resolución de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como a la idoneidad y suficiencia de los controles implementados.

En suma, cada una de las acciones antes mencionadas está orientada a disminuir la probabilidad de ocurrencia de actos irregulares.

En este sentido, los sistemas de control interno y las políticas de integridad son factores primordiales para que el Sistema Nacional Anticorrupción pondere la prevención de la misma forma que la sanción.

Si se visualiza a la corrupción como una variable conjunta o continua a lo largo del tiempo, es claro que lo sucedido en el pasado sólo puede atenderse por la vía de la sanción; sin embargo, en el presente y en el futuro existe un compromiso con la visión de que a través de la prevención y del control se puede evitar que estos casos sigan sucediendo.

Estamos ante una estrategia que apuesta al mediano y largo plazo, esto se traducirá necesariamente en la creación de una nueva cultura administrativa y la puesta en práctica de un conjunto de políticas que

requieren una participación activa de quienes colaboran en todos los niveles de la gestión gubernamental.

Por ello, será preciso combatir las resistencias al cambio y generar una conciencia distinta en el servidor público, orientada esencialmente al servicio al ciudadano.

Cuando el individuo deja de ser un súbdito para convertirse en un ciudadano, la responsabilidad de quienes ostentan un cargo público se acrecienta sustancialmente, puesto que no existe otro factor que la legitimidad de su ejercicio del poder, que no es otro que el de apegar a una serie de valores y actuar teniendo como fin último el interés de la sociedad.

Este cambio de paradigma sorprendió a muchos funcionarios, independientemente de su nivel jerárquico o de su adscripción en los ámbitos federal, estatal o municipal del gobierno, acostumbrados a una percepción patrimonialista de sus funciones o un grado de autonomía y discrecionalidad prácticamente ilimitado, y a una actitud laxa respecto a los principios de la ética pública y de la obligación de hacerse responsables de los resultados de sus actos.

Un funcionario que pretenda desempeñarse en este ambiente tiene que ser sensible a estos factores; no hay cabida para una concepción caduca. En este sentido, es necesario que no sólo las instituciones gubernamentales, sino las organizaciones ciudadanas, los grupos empresariales, los colegios de académicos, los formadores de opinión y hasta el mismo ciudadano en forma individual, encuentren un momento para la reflexión acerca de interactuar o de la manera de interactuar con su entorno y del tipo de comunicación que utilizan para transmitir a otros su pensamiento, deseos o acciones.

Si se analizan someramente las experiencias mexicanas se encontrará con cierta facilidad dos elementos que han acompañado desde

siempre la vida pública del país y que representan enormes lastres para poder concebirnos de una manera distinta. El primero es el predominio de la inmediatez en el pensamiento estratégico, y el segundo corresponde a la incapacidad de expresar de manera clara, objetiva, comprensible y sencilla nuestros argumentos e ideas.

Respecto al primero vemos que al parecer la situación nacional y la opinión pública se mueven al día, no existe una contextualización de los hechos que vemos, no se da un seguimiento a las cadenas de causa efecto que originan los problemas, y no se tiene en mente las vulnerabilidades que están latentes en nuestro entorno y que representan factores de riesgo. De la misma manera, tanto las acciones como las demandas buscan satisfacer el corto plazo. En este sentido, la premura va en contra de la eficiencia. En cuanto al segundo, hay verdaderamente un desgaste en las palabras de los conceptos y del discurso, que muestra una incapacidad para representar con fidelidad quiénes somos y qué es lo que hacemos.

Es claro que en la arena política, en los negocios y en las relaciones interpersonales se requiere un matiz específico para argumentar y convencer; sin embargo, esto no debe constituirse en un pretexto para ocultar el contenido detrás de la forma; ambas deben contribuir a la transmisión de la idea.

Con el Sistema Nacional Anticorrupción se inicia una nueva etapa sustentada en una visión de largo plazo que hace necesario visualizar a lo público como una casa de paredes de cristal, en la que todo aquello que se haga pueda ser sujeto al escrutinio de la ciudadanía, y en la que toda decisión esté sustentada en la procuración del bien común. En este sentido, la cultura de la legalidad, el control y la integridad deben erigirse como los cimientos de este trascendente proyecto nacional.

HÉCTOR FIX-FIERRO

Licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM

Obtuvo el Master Internacional en Sociología Jurídica por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, País Vasco, España.

Doctor en Derecho por la Universidad de Bremen, Alemania.

Ha sido profesor visitante de la Universidad de Houston e investigador visitante de la Universidad de Bremen, Alemania, de 2003 a 2006.

Fue director e investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de 2006 a 2014, desde 1991 en el área de Sociología del Derecho.

Desde 1999 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Sus principales líneas de investigación son la Reforma de la Justicia y los Procesos de Cambio Jurídico en México.

Autor del libro *Es voluntad del pueblo mexicano ... Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Cultura del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; y coautor de los libros *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, *El Estado constitucional*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitarias. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo* (tomo IV, volumen 1), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El marco constitucional del combate a la corrupción

Héctor Fix-Fierro

No es ningún secreto aseverar que la corrupción parece haberse convertido en un problema de primer orden en el país, si no en la realidad, sí en una percepción más o menos generalizada. Esto se debe, al menos en parte, a algo que quizá nunca se sospechó que pudiera ser la fuente de este problema: la democracia.

Es indudable que la democracia y la pluralidad política han traído beneficios de diversos tipos al país, pero también han contribuido, paradójicamente, a algunos de sus males, de los cuales pueden mencionarse dos:

Primero, la disminución del poder del Presidente de la República ha soltado muchos hilos y controles que antes tenía en sus manos, y este descontrol se manifiesta en prácticas de corrupción y en múltiples formas de delincuencia. En cierto modo estamos pagando el engaño de la Presidencia. Se nos engañó, se nos hizo creer que teníamos un Estado fuerte, pero en realidad sólo había una Presidencia fuerte sin otras instituciones que la contrapesaran. Ahora que esa institución es menos fuerte y avasalladora, nos hemos dado cuenta que es muy difícil construir nuevas instituciones que vayan llenando parte del vacío

que ha dejado, y por supuesto toma bastante tiempo lograr resultados mientras se va pagando por sus consecuencias.

Segundo, problema, las elecciones y las campañas electorales cuestan mucho dinero, más que los recursos, ya considerables, que se invierten en ellas porque todos los partidos creen que es necesario comprar el triunfo electoral con dinero. La necesidad de contar con fuentes adicionales y necesariamente ilegales de dinero abre la puerta a toda clase de prácticas corruptas, antes y después de las elecciones, y no hemos encontrado la manera de controlar esos ríos de dinero ilegal y corrupto.

Lo que ha contribuido a aumentar esta percepción y los problemas ancestrales de corrupción que existen en México es, en conciencia y buena parte —quién lo hubiera dicho—, el haber logrado esta transición democrática, además de que hay más libertad para informar y enterarse de ello.

Por supuesto la corrupción no es nueva en el país; hay quien busca sus raíces en la conquista española, aunque no se sabe si los aztecas ya tenían problemas de corrupción. Tampoco son nuevos los intentos de combatirla por medio de reformas y mediante nuevas instituciones, al menos desde comienzo de los años ochenta del siglo pasado. Es interesante repasar brevemente algunos puntos y antecedentes de esta historia del combate a la corrupción para darnos cuenta de que poco a poco hemos ido construyendo un edificio con una serie de piezas que, si supiéramos utilizarlas, podrían servirnos hoy para enfrentar realmente el problema.

En primer lugar hay que recordar el lema de campaña, o uno de los lemas de campaña del presidente Miguel de la Madrid, que fue la renovación moral de la sociedad. A fines de la década de los años 70 y a principios de los 80, debido a la enorme cantidad de recursos que entró

al país por la bonanza petrolera, se empezó a generar una percepción importante de corrupción en las instituciones públicas; ante esa circunstancia, el presidente de la Madrid promovió una serie de cambios importantes en la materia al iniciar su presidencia.

Primeramente se reformó el Título Cuarto de la Constitución para identificar expresamente como servidores públicos a quienes asumen las diversas responsabilidades en el desempeño de sus funciones; en seguida se emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el ámbito del Poder Ejecutivo se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de convertirla en el instrumento de la Administración Pública Federal que empezara a introducir orden en la gestión gubernamental. En 1994, dicha dependencia se convirtió en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos internos de control pasaron a sujetarse a ella a partir de 1996.

Durante el gobierno del presidente Zedillo se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que entró en vigor a partir del 2000 y dio nacimiento a la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, un órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y aunque se le otorgaron más facultades y autonomía, hasta el día de hoy no ha dejado de ser un órgano técnico de dicha Cámara. Entre tanto empezaron a firmarse y ratificarse algunos instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, incorporando el tema en la agenda de los organismos internacionales. En ese marco, México firmó y ratificó en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En el año 1998 se firmó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la OCDE; y finalmente en 2003 se suscribió

también la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. De esta manera, el Estado mexicano quedó inscrito en un marco jurídico internacional que, por virtud de las disposiciones del artículo 133 constitucional, se convierte al mismo tiempo en leyes obligatorias al interior del Estado.

Posteriormente, en 2002, se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental que creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, el IFAI, hoy INAI, y si bien se sigue hablando de la incidencia de la transparencia en el combate a la corrupción, muchos consideran que no está clara su relación causal; sin embargo, el conocimiento de cómo funcionan las autoridades puede aceptarse como un elemento disuasorio de prácticas indebidas.

En 2003, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, dando así un alcance mayor a la idea general e implícita del desarrollo administrativo.

Finalmente, en 2007, se incorpora al artículo sexto de la Constitución el derecho de acceso a la información pública y la transparencia, dando lugar a todo un sistema de institutos y organismos encargados de resolver las cuestiones de transparencia.

El licenciado Enrique Peña Nieto, siendo todavía presidente electo, anunció su propuesta de crear una Comisión Nacional Anticorrupción y un Consejo Nacional de Ética Pública, y poco antes del inicio formal de su presidencia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde presentaron ante el Senado, en noviembre de 2015, una iniciativa específica al respecto, que fue seguida de las propuestas por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), sugiriendo que la nueva institución adquiriera el carácter de Organismo Constitucional Autónomo. Asimismo, debe recordarse que en el Pacto por México ya se habían anunciado ciertos compromisos

relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, y que se proponía igualmente la creación del Sistema Nacional contra la Corrupción y del Consejo Nacional de Ética Pública.

Puede verse, entonces, que al inicio del presente sexenio existían diversas iniciativas importantes en la materia. El Senado las examinó, y aproximadamente un año después, en diciembre de 2013, se aprobó una minuta que se envió a la Cámara de Diputados, la que se mantuvo pendiente durante casi dos años. Podría decirse que cuando menos durante un año la iniciativa no generó suficientes consensos, como lo expresan las fuerzas políticas, y por consiguiente no parecía que el asunto fuera a transitar más allá.

Sin embargo, en el año 2014, sucedieron diversos eventos que finalmente incidieron en la necesidad de volver a revisar las iniciativas y aprobar algún cambio. Se hizo una reforma en materia de transparencia, se creó el Sistema Nacional de Transparencia, y como ustedes saben, el que era el IFAI, se convirtió en un organismo constitucional autónomo, el INAI, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

También se empezó a discutir y se aprobó eventualmente una iniciativa sobre Disciplina Hacendaria de las Entidades Federativas. La preocupación por el endeudamiento de los gobiernos de los estados y municipios se convirtió, finalmente, en una reforma constitucional que se publicó un día antes que la reforma en materia anticorrupción. Pero, al mismo tiempo se registraron otros sucesos y debates públicos relacionados con la llamada Casa Blanca y con la tragedia de Ayotzinapa. Otra cosa importante, fue que varias organizaciones académicas y organismos de la sociedad civil empezaron a cuestionar las iniciativas, la situación en la que se encontraban y a movilizarse en la Red de Rendición de Cuentas que integra algunas de estas organizaciones, e influyeron para que el PAN presentara una nueva iniciativa de reforma

constitucional en la Cámara de Diputados y en el Senado, y a ésta le siguieron otras de Diputados de otros partidos.

La Cámara de Diputados retomó el trabajo sobre las iniciativas, se formó una nueva mesa de trabajo en materia de transparencia y anticorrupción, y en ella se discutieron y enriquecieron las propuestas con comentarios, tanto de diputados como de integrantes de la sociedad civil.

Al término de este proceso la Cámara de Diputados aprobó, en febrero de 2015, un decreto de reforma constitucional en el que introdujo cambios importantes a la minuta que había llegado del Senado. El proceso de ratificación por las legislaturas de los estados se hizo con bastante rapidez y, finalmente, el decreto de reforma constitucional se promulgó y publicó el 27 de mayo de 2015.

En los artículos transitorios, que se han convertido en una especie de ciencia de las reformas constitucionales, un estimado colega, el doctor Miguel Carbonell, publicó un artículo periodístico titulado “La Constitución Transitoria”, en el que escribió: “...debemos empezar a estudiar detenidamente todos los artículos transitorios”. El mismo Congreso se impuso como objetivo y mandato la expedición de al menos cuatro leyes nuevas para dar operatividad a la reforma, fijándose el plazo de un año para contar con la legislación secundaria, lo cual se cumplió. Ha habido casos, de otras reformas en los que han dejado vencer los plazos y no ocurre nada; pero ahora, debido a la presión de la sociedad civil se logró que el Congreso asumiera su obligación y en julio de 2016, se publicaron las leyes reglamentarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

En líneas generales, la reforma sigue dos principios: el primero se refiere a que debe haber colaboración y prevención, más que sanciones y castigos. Es cierto que el gran público preferiría ver gente sancionada y en la cárcel. La historia registra que alguna vez alguien le preguntó al general Álvaro Obregón ¿por qué no metía a todos los

corruptos a la cárcel? y Obregón, que era un mago en estos menesteres, le contestó: “¿Y quién va a cerrar la puerta?”. También se recuerda que, más recientemente, un secretario de la Contraloría dijo que iban a “buscar peces gordos” para sancionarlos, pero en la realidad se sabe que eso es difícil. Incluso si se llega a una acusación, el proceso penal tiene muchas dificultades y avatares como la presentación de pruebas, etcétera; de manera que es preferible adoptar estrategias de prevención, de colaboración y de coordinación. Y aunque también hay piezas del problema que deben enfrentar los términos de las sanciones y castigos, no parece que eso sea lo más productivo, incluso en términos de las prácticas y las experiencias internacionales.

El segundo principio, que parece ser más relevante, contempla la idea de crear un nuevo organismo constitucional autónomo. Actualmente, la Constitución reconoce entre diez o doce, y en algún momento se consideró que esto no sería lo más apropiado, porque concentraría facultades de muchas otras autoridades y se decidió por integrar, coordinar y lograr la colaboración de instituciones ya existentes, algunas de las cuales debieron ser objeto de cambios para fortalecer sus facultades, específicamente, en el combate a la corrupción.

La novedad importante fue la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. En seguida se comentan, más específicamente, las características de estos componentes, a fin de entender cómo quedaron plasmados en la Constitución, haciendo alguna alusión a sus leyes reglamentarias.

Lo primero es el nombre. En lo personal, el autor no está de acuerdo, no tanto con el hecho de que la Constitución no deba incluir eufemismos, sino porque considera que se perdió la oportunidad de proyectar el aspecto positivo por encima del pernicioso y destructivo, y pregonar los conceptos más amplios de la ética pública y de la integridad en el ser-

vicio. El hecho de incorporar a la Constitución palabras como corrupción o delincuencia organizada, si bien reflejan una realidad, no es lo más estimulante o inspirador para combatirla. Como dijera Deng Xiaoping: “lo que importa no es si el gato es negro o blanco, sino que cace ratones”. En el tema que nos ocupa lo esencial es, pues, que el sistema funcione. La discusión del nombre puede pasar a un plano secundario.

Lo que interesa, especialmente en este punto de la disertación, es destacar que los cambios en nuestra Constitución son una verdadera novedad. Tal vez algunos colegas abogados ya han puesto su atención en el hecho de que, desde los años del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, a finales del siglo pasado, se empezaron a crear sistemas nacionales con la idea de constituir instancias de coordinación y de colaboración, por un lado entre los poderes en un nivel horizontal, y luego entre los demás órdenes de gobierno, y casi siempre tales sistemas nacionales han ido unidos a una institución o a un organismo que lo encabeza o es el encargado de coordinar, tal y como sucede en los casos siguientes que se encuentran en el texto vigente de la Constitución.

Son de señalarse el Sistema Nacional de Evaluación Educativa que, según el artículo 3º, es un organismo constitucional autónomo; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación creado, en 2013, con el fin de coordinar y gestionar este sistema nacional. Viene a continuación el Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecido en los años 1994-1995, durante la gestión del presidente Zedillo, al que se le han hecho algunas reformas para atender el gran problema de la seguridad pública, que no funciona sin una más eficaz integración y coordinación entre las autoridades involucradas, tal y como se sigue observando ante la gravedad que subsiste como un problema muy serio.

En esta relación debe citarse el sistema, quizá el más antiguo, aunque en su momento no se inscribió con mayúsculas en la Constitución, que es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, propuesto por

el presidente de la Madrid e incorporado al artículo 26 en 1983, al cual se le han hecho diversas reformas y ajustes, en 2013 y en 2015, para hacer énfasis en que el Poder Ejecutivo es el encargado de impulsar la planeación democrática.

Sigue el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica que se creó mediante reforma constitucional, el año 2006, convirtiendo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el INEGI, en un organismo constitucional autónomo. En 2014 se funda el Sistema Nacional de Archivos y asimismo se incorpora en la Constitución y, finalmente, el más reciente, que justamente es el Sistema Nacional Anticorrupción de 2015. Debe apuntarse que existen otros sistemas nacionales que no están en la Constitución, y que teniendo el mismo propósito, se dejaron en diversas leyes.

¿Por qué unos se llevaron expresamente a la Constitución y otros no? Se trata de una cuestión que probablemente no tenga una respuesta única. Pero es de mencionar, por ejemplo, el Sistema Nacional de Protección Civil, que es un sistema a cargo de la Secretaría de Gobernación, regulado por la Ley General de Protección Civil. También se ha creado el Sistema Nacional de Fiscalización, un sistema importante vinculado al Sistema Nacional Anticorrupción, regulado por la Ley General de Sistema Nacional Anticorrupción, que no está en la Constitución. Es interesante ver el contexto más general de estos sistemas nacionales, conforme a la tendencia importante de las reformas constitucionales de los últimos años, que es la expedición de leyes generales.

Debe recordarse que el principio básico de distribución de competencias en nuestro sistema federal, está en el artículo 124 que expresa que todas las facultades no están atribuidas explícitamente a los funcionarios federales, están reservadas a los estados y ahora también a la Ciudad de México. Existen facultades prohibidas a las entidades federativas, mandatos que tienen que cumplir las entidades federativas

y también prohibiciones que tienen las entidades federativas, lo que se han llamado facultades concurrentes, donde finalmente lo que importa es que haya una coordinación, o que parte de la responsabilidad por ese campo de la política pública corresponde a la Federación, y otra parte corresponde a los estados y a los municipios.

En ese escenario, lo que la Constitución determina es delegar en el Congreso de la Unión la facultad de distribuir y coordinar dichas facultades, y eso se está haciendo por medio de las llamadas leyes generales. Existen leyes que no tienen que ver con esta idea de “ley general”, y en consecuencia hay que tener cuidado. Por ejemplo, desde los años 30 está vigente la Ley General de Títulos de Operaciones de Crédito; ¿por qué se le llama ley general? La respuesta no es fácil, pero su denominación no tiene que ver con esta idea de leyes generales.

En los últimos diez o quince años se han ido agregando fracciones a la Constitución, trasladando algunas materias de la Federación o de los estados al concepto de materias concurrentes, en los cuales el Congreso de la Unión debe expedir una ley que coordine y dé las bases para ello. La formulación en la Constitución a veces varía, o sea, que no hay un solo tipo de ley general en este sentido; pero tal es la tendencia que, puede decirse, no se ha estudiado suficientemente. Así, se le iban agregando letras a la fracción XXIX del artículo 73, y resulta que ya se acabaron el abecedario; la última reforma llegó a la “z” y ahora no se sabe cómo van a seguir, si con letras minúsculas o griegas, lo que es claramente un problema de expansión.

¿Qué tienen en común muchas de estas áreas? Ya se ha mencionado en este trabajo la necesidad de que haya coordinación e integración; no pueden dejar ir a la Federación por un lado, y a los demás órdenes de gobierno por otro. Son campos complejos de política pública, y está clarísimo que uno de ellos es precisamente el de la lucha contra la corrupción. Si no se da esa coordinación, si no se obliga a las entidades

federativas a crear sus propios sistemas estatales anticorrupción tal y como ahora lo dispone la Constitución, será muy difícil llegar a tener una política general e integral en la materia.

La parte medular se encuentra en el nuevo texto del artículo 113 de la Constitución, que dice, en primer lugar, que el Sistema Nacional Anticorrupción es una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Con esta definición del SNA se ha concretado su integración y su vinculación con el Sistema Nacional de Fiscalización.

Con respecto a la integración del SNA se identifica, en primer lugar, al Comité Coordinador, con lo cual se abandonó la idea de crear un nuevo organismo constitucional autónomo, como se ha apuntado en líneas anteriores; y en seguida se cuenta con un Comité de Participación Ciudadana, que constituye una novedad interesante. También participa el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, que ya se ha mencionado, y del que forman parte la Auditoría Superior de la Federación, las entidades de fiscalización de las legislaturas locales, la Secretaría de la Función Pública y los órganos o dependencias equivalentes de las entidades federativas, básicamente. Por último, estarán integrados al Sistema Nacional Anticorrupción los sistemas locales que señale la legislación local.

A la fecha las entidades federativas no han creado sus propios sistemas locales anticorrupción, pero en algún momento tendrán que ir haciendo las adecuaciones, seguramente primero en sus constituciones y después a través de las leyes reglamentarias.

De esta manera se cuenta ya con el Sistema Nacional Anticorrupción, que siguiendo el modelo de otros sistemas nacionales tiene una

serie de instancias y de órganos que se van a reunir y que van a realizar las funciones que les encomienda la Constitución y la ley.

El Comité Coordinador está integrado por siete miembros, que son los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Procuraduría General de la República; la Secretaría de la Función Pública, aunque en la Constitución se alude a la Secretaría encargada del control interno del Ejecutivo, sin aclarar por qué no expresan su denominación legal y precisa. El presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del INAI, un representante del Consejo de Judicatura Federal, que es el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, y un representante del Comité de Participación Ciudadano, que de acuerdo con la ley debe ser el presidente del Comité Coordinador.

Este fue uno de los puntos por el que las organizaciones de la sociedad civil lucharon que tenían una idea distinta, y al final se logró que quien presida el Comité Coordinador sea un ciudadano, en este caso la doctora Jacqueline Peschard, actual presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Las facultades del Comité Coordinador han quedado establecidas en la fracción III del artículo 113, inciso A, las cuales se refieren al señalamiento de los mecanismos de coordinación con los sistemas locales; el inciso B agrega el diseño y promoción de políticas integrales para fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas de hechos de corrupción, y en especial las causas que los generan; y el inciso C incluye la determinación de los mecanismos de suministro, intercambios, sistematización y actualización de la información sobre las materias que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno. El tema de la información se vuelve muy importante al indicar que deberán definir los mecanismos de concentración de toda la información.

Finalmente, el artículo citado añade que establecerá las bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades, a fin de elaborar un informe anual donde se establezcan los avances y resultados de sus labores; este Comité también podrá emitir recomendaciones no vinculantes para las autoridades de todos los órdenes de gobierno que estén relacionadas con el tema anticorrupción.

El Comité de Participación Ciudadana es una novedad interesante, y de acuerdo con la Constitución estará integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, cuya designación se hará en los términos que establezca la ley. El Senado procedió entonces a formar un comité de selección de nueve integrantes, provenientes básicamente de los sectores académicos, quienes después de hacer una convocatoria pública y de recibir propuestas y candidaturas, hicieron un examen de las candidaturas y, al término del proceso eligieron a las cinco personas que actualmente integran el Comité. Conforme al artículo 21 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las atribuciones de este comité se refieren básicamente a presidir el Comité Coordinador y presentar todo tipo de propuestas.

Se crearon otros dos órganos o instancias del sistema, no mencionados explícitamente en la Constitución, pero sí en la ley, a los cuales se hace referencia a continuación. El primero de ellos es la Secretaría Ejecutiva, que la ley define como un órgano descentralizado no sectorizado, con el mandato de apoyar técnicamente al Comité Coordinador. La Secretaría tendrá un órgano de gobierno presidido por el Comité de Participación Ciudadana. El segundo de estos órganos es una comisión ejecutiva formada por el Secretario Técnico y por el Comité de Participación Ciudadana, con excepción de su presidente. De acuerdo con la ley, su función consistirá en generar los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador lleve a cabo sus funciones.

Se entiende que el propósito fundamental es que el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana tengan instrumentos, es decir, capacidades administrativas para generarse los insumos, las herramientas que necesiten para cumplir sus funciones. Al menos en el diseño sí se pensó en lo que se requería, y ahora la parte siempre difícil es que funcione como debe funcionar.

Estas son las piezas centrales del sistema, formalmente incorporadas en el artículo 113 constitucional, posteriormente se hicieron otros cambios muy importantes.

El cuarto elemento o pieza del sistema es la Secretaría de la Función Pública, que fue revivida. Como se recuerda, la reforma propuesta por el presidente Peña Nieto suprimía esta dependencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedó un tanto latente; pero al considerar que era necesaria se estableció en la Constitución que su titular debe ser ratificado por dos tercios de la Cámara de Diputados. Su misión es, básicamente, coordinar todo lo concerniente al control interno en la administración pública federal, y además se dispuso que la Cámara de Diputados, por voto de dos tercios de sus integrantes, nombraría a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos.

Otros cambios fueron introducidos en el ámbito de la Auditoría Superior de la Federación, básicamente para suprimir los principios de anualidad y posterioridad en el examen de los gastos públicos, que significa que pueden auditarse gastos que se están realizando en tiempo real, y en determinadas cuentas pueden auditarse, incluso, gastos de ejercicios anteriores. Se espera que estos cambios resulten en una mayor efectividad del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública, pues como alguien ha dicho, es una obligación de la Cámara de Diputados, y hasta donde se sabe no se ha aprobado una cuenta pública del gobierno federal desde el año 2003; se hacen las auditorías, la ASF presenta sus

informes con observaciones y sus recomendaciones en cumplimiento de su mandato, pero la Cuenta Pública no se aprueba por la representación popular que reside en dicha Cámara. Pese a estas dificultades, un punto importante de la reforma es que se estableció que la Auditoría Superior puede auditar directamente el manejo de los recursos federales que administran las entidades federativas conforme a los nuevos plazos y condiciones.

Otro cambio importante, fue la transformación del antiguo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Este Tribunal Federal de Justicia Administrativa nació hace 80 años como Tribunal Fiscal de la Federación en 1937 con competencias limitadas, básicamente para resolver controversias entre los contribuyentes y las autoridades hacendarias. Y poco a poco se fue consolidando a partir de su inclusión en la Constitución en 1967, cuyas competencias se han ido ampliando paulatinamente.

Ya en los años 80 el doctor Héctor Fix Zamudio expuso en un notable ensayo que ese Tribunal debía convertirse en un Tribunal de Justicia Administrativa, con ese mismo nombre, justamente para resolver toda clase de controversias y de conflictos entre los ciudadanos y la Administración Pública Federal.

Lo que se hizo ahora en la reforma fue poner en la Constitución una regulación más completa y explícita, ya que el artículo 73 sólo señalaba que el Congreso de la Unión podía crear tribunales con plena autonomía para resolver este tipo de controversias. Ahora la Constitución establece una organización básica con una Sala Superior y varias salas regionales, agregando una sección especializada encargada de temas de procedimientos administrativos en materia de corrupción. Esto se explica porque la Constitución ha introducido una distinción entre faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves. En esencia se estipula que las faltas administrativas graves tienen

que ver con corrupción, es decir, si algún empleado de la administración pública llega tarde o comete ahí algún error, podría hacerse acreedor de alguna sanción, pero no se consideraría como una falta grave; pero si participa en algún tipo de red o en un esquema tendiente a desviar recursos públicos en beneficio particular, se trata de algo grave. Las faltas administrativas no graves serán investigadas y sancionadas, supuestamente, por los órganos internos de control de la SFP o sus equivalentes en las entidades federativas. Pero en el caso de que las faltas administrativas sean graves la sanción tendrá que ser aplicada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mediante un verdadero juicio en el que la persona que sea imputada gozará de las garantías del debido proceso. Al Senado le corresponde ahora nombrar a los magistrados conforme a la correspondiente convocatoria, en respuesta a la cual ya se han presentado candidatos; pero el proceso está siendo frenado porque, finalmente y como siempre, depende de negociaciones políticas.

Una novedad también importante es la posibilidad de sancionar a particulares que estén vinculados a hechos graves de corrupción. La verdad es que al Título Cuarto de la Constitución lo bautizaron con un título muy largo, censurable, y bien podrían haber suprimido la referencia a los particulares, aunque se hable de ello en sus artículos.

La sanción que podría imponérseles es un tema importante porque si su participación en hechos de corrupción tiene que ver con todos los procesos de licitación, contratación, adquisición de la administración pública, tendrían que ser inhabilitados con independencia de si proceden también sanciones penales y de otro tipo, además de que podrían ser sancionados con el resarcimiento de los daños causados a la hacienda pública.

Algo que resulta interesante es que en el caso de participación de personas morales que causen perjuicios graves y obtengan beneficios,

con la participación de los órganos de administración, vigilancia, o de los socios, las sociedades podrán ser también sancionadas e incluso llegar a su disolución.

En el campo del derecho penal hay una gran discusión en los expertos acerca de si las personas morales pueden cometer o no delitos y no se sabe, finalmente, cuál es la conclusión; pero en materia administrativa si existe la posibilidad de sancionar.

Con respecto a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo nombre correcto es Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, se creó por acuerdo de la Procuraduría General de la República en el *Diario Oficial* del 12 de marzo de 2014, es decir, antes de la reforma en materia de anticorrupción, lo cual tenía que ver con una reforma de para sustituir a una fiscalía que ya existía desde la época del presidente Fox. Se establece como una unidad administrativa adscrita a la oficina del Procurador General de la República, y se señala que entrará en vigor en la fecha en que el Senado haga el nombramiento del Fiscal, que aún no se ha nombrado. Deroga un acuerdo de 2004 que establecía una Fiscalía Especial para el Combate de Corrupción en el Servicio Público Federal; y más recientemente, en abril del presente año, se ha publicado un acuerdo que modifica el de 2014 y convierte a la Fiscalía en un órgano con autonomía técnica y operativa.

A muy grandes rasgos, éstos son los aspectos que se incorporaron a la Constitución; y por lo que se refiere a la legislación secundaria, que es importante, en seguida se presentan de manera concisa algunos comentarios. La reforma constitucional y sus transitorios señalan que deberá expedirse, obviamente, la Ley General del Sistema Nacional de Anticorrupción, la cual ya ha sido promulgada para regular el funcionamiento de los órganos e instancias del sistema, incluyendo el Sistema Nacional de Fiscalización. Posteriormente se señaló que

tendría que emitirse una nueva ley general sobre responsabilidades de servidores públicos y la antigua ley federal fue convertida por el Congreso en una ley general, lo que significa que será aplicable en el ámbito de la Administración Pública Federal, sino también en el de los estados y municipios.

Esta ley es la que se identifica con la famosa 3de3, y es importante mencionar que fueron precisamente las organizaciones académicas y de la sociedad civil las que reunieron más de 600 mil firmas como vía de la iniciativa popular y la presentaron al Senado de la República, que la aceptó, ya que ante la desconfianza de la sociedad acerca de lo que se iba a aprobar en el Congreso, la “Ley 3de3” fue la base para la ley que finalmente se aprobó. Se la conoce popularmente como 3de3 porque se refiere a las tres declaraciones propuestas para ser presentadas por los servidores públicos: una declaración patrimonial, la cual se ha venido exhibiendo desde los años 80, a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría; una declaración de intereses, en la que debe manifestarse si existe algún conflicto entre la función que ejercen y sus intereses privados; y la declaración fiscal. La controversia se dio acerca de si podrían publicarse o no ciertos datos sensibles, y se resolvió dejándolo a la decisión del servidor público. La Suprema Corte de Justicia ha declarado recientemente que la ley fue aprobada conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Se expidió también la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y debe quedar claro que todas las entidades federativas deben contar con un Tribunal de Justicia Administrativa. Con excepción de dos o tres estados, en los demás funcionan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que tienen a su cargo la resolución de conflictos entre los ciudadanos y la administración pública, conforme a competencia amplia que incluye la sanción de faltas administrativas graves, lo cual ya no es una opción, sino un mandamiento legal. Por último debe señalarse que dentro de las siete leyes

del SNA quedaron comprendidas las reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Lo que ha quedado pendiente, y debe reconocerse que se trata de una cuestión muy importante, es la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República, materia que ya está en la Constitución desde el año 2014. Desde luego no es un tránsito fácil y actualmente se está llevando a cabo una consulta nacional que la PGR pidió al CIDE y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM coordinar con otras instancias, con el propósito de lograr que el cambio no sea nada más de nombre, sino que realmente se convierta en un organismo autónomo y traiga consigo un nuevo modelo de procuración de justicia. Se trata, pues, de una batalla decisiva que deberá librarse hasta conseguir que dicha fiscalía especializada quede integrada.

Para concluir, es necesario aludir a otra fiscalía relacionada con la corrupción; se trata de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE). Si se ha reconocido que una parte del problema se identifica con el sistema electoral y toda la corrupción que está asociada a sus diferentes y complejos procesos, es imperativo contar con esta Fiscalía Especializada, que si bien no incluye expresamente en su misión la de combatir la corrupción, al llevar a cabo sus funciones de manera efectiva puede llegar a tener una importante incidencia en las vastas esferas del Sistema Nacional de Anticorrupción.

MIGUEL CONCHA MALO

Licenciado y maestro en Teología por Le Saulchoir, París, Francia, y doctor *Honoris Causa* en Teología por el Providence College, Rhode Island, de Estados Unidos.

Profesor de Asignatura de la División de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración desde 1977 (Ética social; Antropología de las Empresas; Ética y Responsabilidad Social Empresarial; Ética de las Empresas) y profesor de Asignatura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde enero de 1980 (Análisis político de las Iglesias; Sociología de la Religión; Movimientos Sociales; Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Medioambientales.

Destaca su trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos. Es cofundador y presidente del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.”; vicepresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y miembro del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

Ha recibido diversos premios y distinciones, entre los que se cuentan la Medalla y el Testimonio “Roque Dalton”, concedido por el Consejo de Cooperación con la Cultura y la Ciencia en El Salvador, A.C., en el 2002; dos veces el Premio Nacional de Periodismo (2003 y 2006) del Club de Periodistas de México; el Premio “Ponciano Arriaga Leija” de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y más recientemente, en 2015, la República Argentina le otorgó el Premio Internacional de Derechos Humanos “Emilio F. Mignone”.

Autor de los libros *Los derechos políticos como derechos humanos; Las violaciones a los derechos humanos en México; La pena de muerte, un enfoque pluridisciplinario; Los derechos humanos y la ciudad.*

Ética Pública

Miguel Concha Malo

La importancia de la ética, que no del moralismo, para explicar y transformar más completa y satisfactoriamente la realidad en que hoy vivimos, es cada vez más una necesidad de las ciencias sociales y de las disciplinas humanísticas contemporáneas. Se podría citar a este respecto varios autores y nombres de intelectuales recientes. Su aplicación en los campos de la política y de la administración pública, y sobre todo su ejercicio práctico, es también cada vez más una exigencia social, política, jurídica, cultural y administrativa en nuestra sociedad.

Como toda disciplina teórico-práctica, la ética pública contiene, desde luego, principios éticos y criterios prácticos que norman el comportamiento de nuestros gobernantes de funcionarios, pero también, y esto es ahora lo más importante, juicios prácticos sobre las características éticas que tienen que acreditar en el ejercicio de sus funciones. Las virtudes morales que tienen que asimilar y de las que tienen que dar prueba en su desempeño, los criterios éticos para su adecuada selectividad, su profesionalismo a toda prueba, su indispensable capacitación y formación ética, las estructuras jurídicas que la norman, los mecanismos institucionales que tienen que respetar para responder a las expectativas de los ciudadanos, las políticas gubernamentales que

orientan y vigilan su actuación, etcétera. Como puede verse, se trata de una disciplina cada vez más interesante, pero de naturaleza compleja, con repercusiones importantes en nuestra actual sociedad, que debemos cultivar con todo detalle y con ahínco.

Para comenzar a desbrozar este camino se proponen a continuación los siguientes puntos: primero se hace hincapié en la introducción a la ética pública; a continuación en la ética de los servicios públicos; seguidamente se hace referencia al derecho ciudadano a un buen gobierno y una buena administración; luego la gran crisis ética, sobre todo corrupción e impunidad; y por último a las nuevas estructuras de ética pública por parte del Estado. En seguida, como consecuencia de lo anterior, se alude a la transparencia y al acceso a la información, a la rendición de cuentas, al control interno, a los procesos electorales y al Sistema Nacional Anticorrupción.

Según Adela Cortina Orts, distinguida filósofa española y directora de la Fundación Étnor –*Ética de los negocios y las organizaciones*, de la Universidad de Valencia–, la ética como filosofía moral lleva a cabo dos tareas esenciales:

- Dilucidar en qué consiste lo moral de algún colectivo, comunidad o sociedad para alcanzar lo que de manera general se puede denominar su bienestar, su felicidad.
- Intentar fundamentar lo moral y procurar una aplicación de los principios esenciales de la ética a los diferentes ámbitos de la vida social.

A partir de esta reflexión es posible desprender que, al aplicarse y ponerse en práctica en el servicio público, la ética se denomina ética pública, que puede llamarse también ética para la política y la administración pública. Puede convenirse, entonces, que la ética pública es una modalidad

especial de la ética, porque aplica los principios y criterios que determinan la moralidad de los actos humanos en el servicio público.

La ética pública se distingue del derecho, porque en tanto éste despliega su operatividad sobre los hechos externos en cuanto susceptibles de ordenación y exigencia legal coercible, la ética del servicio público estudia los hechos internos de la voluntad de los funcionarios públicos, en cuanto exigibles por el propio funcionario, desde la intimidad de su conciencia. Es así que, como resultado de sus disertaciones, la ética pública ofrece a las personas que desempeñan una función pública, los principios, criterios y valores que han de guiar su conducta interna y particular en dicho ejercicio.

En este mismo orden de ideas, podemos agregar que la ética pública también estudia, analiza y propone el perfil que debe reunir toda persona que aspira al servicio público desde cualquier función de gobierno, así como la formación y las responsabilidades y compromisos que asume al ocupar el respectivo cargo, labrando en su interior los altos valores morales que entraña el servir a sus contemporáneos, personas dignas con quienes comparte el mismo tiempo y espacio y promoviendo, en tal sentido, una nueva actitud.

La idea o eje central del servicio público descansa en el principio de que las tareas y actividades realizadas por los funcionarios, elegidos o nombrados para trabajar en el sector gubernamental, cualquiera que sea su rango o su nivel, están orientadas al bien común, que es el conjunto de condiciones de todo tipo de la vida social para que las personas y los grupos alcancen plenamente su desarrollo integral, pero no de una manera diluida en el concepto general y ambiguo de sociedad, sino en el muy específico de sus conciudadanos más cercanos, más próximos.

Por todo esto, debe aceptarse que la ética aplicada al servicio público es un factor clave para elevar la calidad de la administración

gubernamental mediante la conducta eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios que la conforman y trabajan en sus diversos organismos, dependencias y entidades. Se puede adelantar, además, que si se llega a compartir la moral entre la ciudadanía próxima y sus servidores públicos, se tiene un importante mecanismo de contención y de disuasión frente a la petición de favores o tentaciones de mal uso del poder por intereses pecuniarios. En definitiva, es un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración, sus instituciones y sus funcionarios y empleados.

La ética pública es, por tanto, y al mismo tiempo, un instrumento fundamental para participar como electores y aspirantes a cargos públicos, respectivamente en la selección de los representantes populares más idóneos y en la aspiración a contar con el voto mayoritario de la ciudadanía.

Para concluir este primer segmento del ensayo debe decirse que la plena aplicación de la ética pública eleva la cultura política del Estado y conduce al establecimiento de la justicia o, si se ignora, a la injusticia de las acciones colectivas de los seres humanos que conforman la ética de los servidores públicos.

De acuerdo con los principales autores y tratadistas, la Administración Pública comprende el conjunto de organismos que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, con el fin específico de satisfacer los intereses de los ciudadanos y del público en general. Se la identifica, principalmente, con el Poder Ejecutivo, pero las dependencias del Poder Legislativo e incluso del mismo Poder Judicial se consideran parte de la misma misión.

El funcionamiento y operación de tan complejo conjunto está a cargo de las personas que integran sus organismos, dependencias y entidades que al reconocerse comprometidos con ese fin específico, la Constitución los denomina servidores públicos y de manera expresa

los menciona en su artículo 108, como sigue: “Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial de la Ciudad de México, los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la Ciudad de México, así como los servidores del Instituto Nacional Electoral”. Y habría que añadir a todos los funcionarios y empleados de los nuevos organismos constitucionales autónomos

Tanto la composición de la Administración Pública, así comprendida, como los servidores públicos que la conforman, están regidos por el marco constitucional y sus leyes especiales y reglamentarias, así como por las normas, códigos de conducta, que se deben tener e ir adecuando con el tiempo.

El Título Cuarto de la Constitución trata en general de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del Estado. En su artículo 113 establece los cinco principios constitucionales básicos, identificados con la legalidad, la honradez, la lealtad al propio servicio público y a la propia institución, imparcialidad y eficiencia.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas promulgada el 18 de julio del año pasado, a la par de las demás leyes complementarias del Sistema Nacional Anticorrupción, reglamentarias de este Título Cuarto, expresa en su artículo séptimo que: los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los once preceptos siguientes para la efectiva aplicación de los cinco principios constitucionales básicos antes mencionados. Se habla de algunas características del buen servicio público, de cómo deben ser realizadas por el funcionario público, y así se transforman en virtudes del propio funcionario: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. El mismo artículo puntualiza de manera precisa en diez puntos, que denomina directrices,

lo que se deberá cumplir para hacer efectiva la aplicación de dichos principios, de los cuales deben destacarse los del punto séptimo porque los engloba a todos: “Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución”.

Esta larga lista de normas y valores, aunque reiterativa y hasta dispersa, parece correcta. No hay duda acerca de que los autores de los proyectos y los legisladores que los aprobaron tuvieron acceso a la abundante literatura académica y política y a la fecunda aportación de intelectuales, tanto nacionales como de otros países, épocas y culturas, que han propuesto ideas y obras a estos aspectos fundamentales de la ética pública. Por lo mismo, conviene tan sólo mencionar el trabajo que realizó la Comisión Nolan de la Gran Bretaña, en 1994, que a petición del Primer Ministro, propuso las normas de conducta en las instituciones públicas contenidas en siete principios básicos: “Altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo”. Lo que debe importar en esta larga lista de cualidades y deberes es que se entiendan y cumplan y no queden tan sólo en buenos propósitos, a fin de que su respuesta, su respeto por parte de gobernantes y servidores públicos, se refleje claramente en una buena y permanente gestión que mejore el nivel de bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Pasando ahora al tema de los Códigos de Conducta, debe aceptarse que en años recientes prácticamente todos los países miembros de la ONU, más de 150, han establecido Código de Ética para definir lo que se entiende por buen gobierno y por un buen servidor público.

En España, por ejemplo, se destaca la importancia de que los servidores públicos promuevan el respeto a los derechos humanos y la libertad de los ciudadanos, eviten conflictos de interés y discrecionalidad en la aplicación de las normas, actúen de acuerdo con principios de austeridad, transparencia y eficiencia y acepten la responsabilidad de sus propias acciones.

No podía faltar en México, en el contexto de las políticas de la lucha contra la corrupción, la promulgación de un Código de Ética para los Servidores Públicos.

El 20 de agosto de 2015, el entonces titular de la Secretaría de la Función Pública dio a conocer en el *Diario Oficial* un Código de Conducta de los Funcionarios Públicos, complementado con un enunciado de reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y un conjunto de lineamientos generales para propiciar la adopción práctica de dicha integridad. Los principios éticos básicos consagrados en el Código, que habrán de recogerse textualmente en la Reforma Constitucional de julio de 2016, son los de: “Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”.

Una innovación importante de este acuerdo es la creación de los Comités de Ética, que se deberán establecer en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, para propiciar la integridad de todos sus funcionarios y empleados, y servir de enlace con la Secretaría de la Función Pública, para su correspondiente evaluación. Cada Comité estará formado por 10 servidores de cada unidad, y será presidido por su Oficial Mayor o su equivalente.

Para concluir esta segunda parte del ensayo puede decirse que, independientemente del estricto apego al marco legal, deberán observarse otras normas de ética esencial común a todas éticas: la de la congruencia, que lleva a cada uno de nuestros servidores a conducirse en su actuación conforme a los principios que profesen.

El derecho ciudadano a un buen gobierno, derecho humano, y la buena administración conforme a la ética

Cualquier definición de buen gobierno es subjetiva, el consenso respecto a calificar a un gobierno como bueno no está de por sí garantizado,

incluso en una democracia representativa con elecciones libres, participativas y apegadas al marco jurídico electoral, pues todo depende de los programas y políticas de gobierno que presenten a los electores las distintas opciones políticas y su cumplimiento. Sin embargo, y no obstante la dificultad en torno a la definición de buen gobierno, diversas instituciones han establecido criterios generales.

Al respecto, por ejemplo, de acuerdo con un estudio sobre gobernabilidad de Kauffman, Craig y Mastrusi, del Banco Mundial, la esencia del buen gobierno implica garantizarle al ciudadano un estado de derecho y ofrecerle la infraestructura adecuada para que impulse y se impulse al máximo su desarrollo integral.

Al respecto, los expertos del Banco consideran que son seis los componentes fundamentales de una buena gobernabilidad:

- Escuchar a los ciudadanos, darles voz y rendirles cuentas, voz y rendición de cuentas, factor referido al cumplimiento de los derechos humanos civiles y políticos.
- Estabilidad política y ausencia de violencia, no importa cuál, frente a la probabilidad de amenazas violentas contra el gobierno o a cambios bruscos en el gobierno, incluyendo terrorismo, que también lo hay de Estado.
- Efectividad gubernamental, que comprende la competencia de la burocracia y la calidad de la presentación de los servicios públicos.
- Calidad regulatoria frente a la incidencia de políticas hostiles o amenazantes a la libertad razonable del mercado.
- Estado de Derecho. Calidad del cumplimiento en los contratos, actuación de la policía, las Cortes, incluyendo la independencia del Poder Judicial y el riesgo de la incidencia del crimen.

- Control de la corrupción. Abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala.

Todos estos factores tienen la misma relevancia y se destaca que un buen gobierno los impulsará de manera integral y equilibrada. El capital o la riqueza no son condiciones para una buena gobernabilidad, al contrario, un buen gobierno impulsa el desarrollo económico y social y propicia mejoras significativas en los estándares de vida de los ciudadanos.

Cabe destacar que la importancia de la ética en los factores señalados por el Banco Mundial, es particularmente notoria en los siguientes tres: rendición de cuentas, efectividad gubernamental y control de la corrupción.

Finalmente, es oportuno comentar en el cierre de este tercer apartado de la disertación, que la Constitución de la Ciudad de México, aprobada por la Asamblea Constituyente el pasado 31 de enero y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero, incluye en el Capítulo Segundo sobre los derechos humanos el derecho a la buena administración como una garantía para salirle al paso a los fenómenos de ineficiencia e impunidad, y todo un Título Sexto sobre buen gobierno y buena administración, en sintonía con lo que ha venido sucediendo igualmente a nivel federal, con el propósito de prevenir y sancionar actos de corrupción, a propósito de los siguientes postulados:

Derecho a una buena administración, Artículo Séptimo. Garantía de este derecho a través de la instauración de un gobierno abierto, profesional, honesto y efectivo, y obligación de contar con los órganos internos de control por parte de todos los entes de la Administración Pública.

La crisis ética, la corrupción y la impunidad, todo lo expuesto hasta aquí, se debe reflexionar a la luz de la realidad que vive actualmente la sociedad mexicana. Las citas genéricas y filosóficas sobre la ética, así como las referencias a las disposiciones jurídicas recientemente pro-

mulgadas en México, relativas a las responsabilidades y, desde luego, a la ética de los funcionarios públicos, han de considerarse en el marco del problema de la corrupción y en su aplicación práctica a la lucha que en conjunto se debe emprender para erradicarla, pues de lo contrario no pasarían de ser meras reflexiones conceptuales.

Estamos sufriendo la gran crisis de nuestro tiempo, en México y en muchas otras partes, incluidos países del llamado primer mundo, es la crisis de la corrupción y la impunidad que la suscita y la expande.

La ética en las finanzas siempre ha sido el foco de atención para muchos órganos reguladores, sin importar si las empresas son públicas o privadas, esto debido a la misma naturaleza de sus operaciones y a la condición humana, que utilizan dinero o recursos. Pero hoy en día se comienza a profundizar en la ética financiera y de la Administración Pública, y no sólo se busca el buen actuar de las personas que la operan, sino que se empieza a visualizar desde un enfoque más amplio y macroeconómico, la existencia de una crisis financiera o de Administración Pública, está altamente correlacionada con la existencia de una crisis de valores, de una falta de ética en las instituciones participantes en la economía y la política de un país.

Como ha puesto de relieve Hanskiun, cada día es mayor el número de personas conscientes de que la crisis económica y financiera global tiene también que ver con valores y normas éticas comunes. No se puede analizar lo que está pasando recurriendo simple y sencillamente a lo que la economía proyecta o a lo que trata de explicarnos la sociología, lo que quiere exponer la política, sin prescindir de la ética. Don Pablo González Casanova, rector de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México hace ya años, cuando le pidieron elaborar un programa para la Universidad de La Paz, en Costa Rica, después de todos los postulados de muchas disciplinas, comentó que hacía falta añadir la ética; de lo contrario todo lo demás quedaría trunco. Hacien-

do en seguida un análisis de las muchas fuerzas sociales y políticas en la realidad del país, ya universitarios, ya estudiantes, ora empresarios, trabajadores y campesinos, concluyó diciendo que hacía falta quién se ocupara de la ética.

Son muchos los datos, reportes y estadísticas que se han dado a conocer copiosamente y siguen apareciendo todos los días en los medios sobre las cifras e impactos de la corrupción en México, por lo que resulta redundante y hasta ofensivo repetirlos aquí. Pero es inevitable aludir a los más notorios para ubicarlos en el contexto de la gran crisis de ética pública. Desde luego es necesario subrayar que, lamentablemente, México sigue siendo identificado como uno de los más corruptos del mundo según Transparencia Internacional, esa organización tantas veces citada en este tipo de mediciones, que ciertamente dispone de datos o por lo menos de algunos datos precisos. Su índice de percepción de la corrupción ubica a nuestro país en el lugar 95 de 168, con una calificación de 35 sobre 100; mientras que en el índice de sobornadores marca con un 7 sobre 10 a la corrupción de las empresas en el país, antepenúltimo lugar del ranking.

El tema de la corrupción se vive diariamente en México y hasta se ha dicho que ya forma parte de nuestra cultura. Existen una serie de factores que han llevado al aumento esta problemática. Algunos de ellos son, ciertamente, el bajo nivel educativo de buena parte de la población, sobre todo en cuanto se refiere a una materia que fue expulsada de los programas de educación primaria y secundaria: el Civismo.

Falta de regulaciones que establezcan procesos concretos sobre los límites del actuar de los servidores públicos y sanciones a las que se harían acreedores, todos aquellos que incumplan con estas regulaciones, algo que se ha querido corregir por medio de nuevas leyes, especialmente con las del Sistema Nacional Anticorrupción. Pero se

requiere de una estructura y de los mecanismos que permitan dar seguimiento al cumplimiento de dichas leyes.

Un tema principal en temas de corrupción es el mal uso y desviación de los recursos públicos, generando con ello enriquecimiento ilícito, beneficios ilegítimos a particulares, y aún peor, atraso en el crecimiento de la economía del país. Como recordó el doctor Enrique Graue Wiechers, rector de la UNAM, en el Foro Sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, llevado a cabo recientemente en el Palacio de la Autonomía de la UNAM: el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americanos estiman que la corrupción en México asciende a 10% del Producto Interno Bruto. El Instituto Mexicano por la Competitividad decía apenas hace un par de años que era 5% del Producto Interno Bruto. En todo caso, es muy grave señalar que 10 de cada 100 pesos generados se pierden anualmente ilegalmente por estas prácticas; dinero que se podría utilizar de mejor manera en otras muchas necesidades sociales.

Y según los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015, existe una buena proporción de la población que ha tenido contacto con algún acto de corrupción a la hora de realizar trámites (12 590 personas por cada 100 mil). Cuando se trata de un contacto con las autoridades de la seguridad pública, trámites ante el ministerio público, trámites para abrir una empresa, trámites en juzgados y tribunales, aparece esa figura de problemas y obstrucciones corruptas de las distintas autoridades, tanto de los poderes ejecutivos como de los judiciales.

Pero como también expresó el doctor Graue en la mencionada ocasión, la corrupción, que es motivo de oprobio nacional, junto con la impunidad nos anclan en el subdesarrollo y nos impiden progresar.

De conformidad con el índice global de impunidad 2016 del Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia, de la Universidad de Las

Américas, en México solamente se denuncian siete de cada 100 delitos cometidos. Por lo que la cifra negra en México desde 2013 alcanza un porcentaje no menor al 92.8%. Los mexicanos manifiestan que las dos principales razones por las que no denuncian son: la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad. La razón de fondo por la que no actúan es que el sistema que debe castigar los delitos tiene profundos problemas estructurales y funcionales; son las instancias de seguridad, justicia y derechos humanos.

Los índices de impunidad en las entidades federativas de México indican, lamentablemente, que la impunidad es un problema generalizado en el país. La varianza de impunidad en 26 entidades es apenas de 5.73 puntos. Del total de delitos consumados solamente existe 4.46% de sentencias condenatorias, lo cual arroja una impunidad cercana al 95% de los delitos que fueron acreditados por la autoridad como consumados. La cifra anterior, en perspectiva con la cifra negra, arrojaría que la impunidad simple y llana entendida como delito sin castigo estaría en los márgenes del 99% en México. Es decir, menos del 1% de los delitos en México son castigados. El promedio nacional de magistrados y jueces en el ámbito local, por cada 100 mil habitantes, es de apenas 3.5; la media nacional entre los países estudiados por este índice general de impunidad es de 16.

El rezago en la impartición de justicia es enorme en México, como un reflejo de la situación que viven los poderes judiciales locales.

El personal penitenciario, responsable de cuidar a los reclusos en los “Ceresos” estatales es de apenas 20 policías por cada 100 reclusos. El promedio de los países del índice general de impunidad es de 47 por cada 100 reclusos. En México la sobrepoblación penitenciaria a nivel estatal es del 30% con respecto a la capacidad instalada en los centros de reclusión. La sobrepoblación promedio de los centros penitenciarios en el mundo es de 17%. México duplica la sobrepoblación penitenciaria promedio global.

El porcentaje de homicidios registrados en averiguaciones previas iniciadas ante ministerios públicos o fiscalías locales en México, entre el número de homicidios cometidos es 27.5%. El porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia alcanza un promedio nacional de 35.7%.

Y de acuerdo al periodista de investigación Mauricio Romero en su artículo titulado “Corrupción e Impunidad Generalizada, Asunto de Seguridad Nacional”, publicado en la revista *Contralínea*, de 2013 a 2015 el Consejo de la Judicatura Federal sancionó apenas a nueve magistrados y 12 jueces.

Este vínculo pernicioso entre la corrupción y la impunidad, que la estimula y a su vez se sirve de ella, tiene graves efectos. Provoca que disminuya la inversión y frena el crecimiento económico; empuja a las empresas a actuar fuera de las regulaciones del Estado, incrementando con ello las empresas de economía informal; conduce a la pérdida de credibilidad que se padece ante las autoridades y el gobierno por parte de la población. Desalienta la participación política de la sociedad, fomenta la desigualdad social, incrementa la pobreza y sigue abriendo más la brecha entre los grupos o clases sociales, así como también que las personas menos favorecidas se vean obligadas a recurrir a mecanismos informales e incluso ilícitos de subsistencia.

Así, el círculo se hace más vicioso, y casi sin poderlo evitar ni defenderse, empuja a las empresas y a los ciudadanos a entrar a ese escenario para vivir cada día en los trámites de licencias, permisos, verificación vehicular, regularización de comercio, pago de multas, etcétera.

Para terminar este recuento, cuya brevedad no oculta su alarmante y peligrosa realidad, es necesario señalar que en el sector privado también gravitan diversas acciones y actitudes negativas ante la corrupción gubernamental, que lo hacen ser parte del mismo problema. Por lo que deben participar responsablemente en el estudio y en la aportación de

soluciones para prevenir la corrupción, desarticularla y no seguirla manteniendo, evitando la práctica de los sobornos en México y otros países de América Latina, tales como las que practican para obtener licencias, agilizar la expedición de permisos, evadir regulaciones, eludir y evadir el pago de impuestos y obtener tratos preferenciales indebidos.

Como conclusión del presente estudio es pertinente destacar, por encima de las nuevas estructuras de ética pública, que ciertamente el Estado mexicano y en particular el Senado están construyendo y creando nuevos espacios en el ámbito de la vida política y jurídica de México y de la vida social, los cuales registran importantes avances en el fortalecimiento democrático y ético, porque lo ético va con lo democrático y lo democrático va con lo ético. Si no hay democracia no hay ética. Estos avances son la transparencia, la rendición de cuentas, el control interno, la fiscalización superior o independiente, los procedimientos electorales realizados conforme al derecho y conforme a la ley electoral, y la lucha contra la corrupción en las reformas legislativas y la aparición de nuevos ordenamientos, así como por la creación de programas e instituciones tendientes a mejorar la gestión pública, todo ello acontecido en los años del presente ciclo.

Este conjunto de acciones podrían identificarse como encuentros o avances en la vida republicana y social de México. Sin embargo, la poca efectividad y en ocasiones hasta la inoperancia de algunas de ellas, deben señalarse como retrocesos en el proyecto de una nación floreciente que deseamos y luchamos para que cuente con gobiernos eficaces y honestos en bien de toda su población.

Toca a los ciudadanos y ciudadanas tener conciencia de las nuevas leyes y ordenamientos jurídicos. Tener conciencia de esas nuevas instituciones que ahora se nos han acercado para participar responsablemente en el mejoramiento ético del funcionamiento del Estado y de sus gobiernos. A la sociedad en general corresponde exigir que esas leyes y reglamentos beneficien a todos y a cada uno de los ciudadanos.

FERNANDO CERVANTES FLORES

Contador público por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

Diplomado en Finanzas Bursátiles por el Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM.

Obtuvo la Certificación Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y Certificación CRMA.

En el sector público ha desempeñado diversos cargos, entre los ellos: contralor interno y general en Nacional Financiera, contador general del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, contralor general corporativo de Pemex; auditor especial en Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de la Auditoría Superior de la Federación.

Fue presidente del Instituto Mexicano de Auditores Internos y ha dictado conferencias en congresos y eventos nacionales e internacionales.

Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal

Fernando Cervantes Flores

Qué es lo que se requiere en los ámbitos del control interno y de las responsabilidades personales frente a lo que está aconteciendo en el país.

Antes de proponer algunas respuestas a estas cuestiones, es necesario comentar lo que ha sucedido en la economía mexicana durante los últimos 15 años, ya que si no se toman en cuenta estos aspectos, difícilmente se podrá comprender la importancia del control al interior de las organizaciones dentro el sector público federal.

Por estas razones, primero se presenta un somero análisis de los acontecimientos económicos y sus efectos principales y en seguida se comenta por qué la Auditoría Superior de la Federación (ASF) procede a detectar y a diagnosticar una determinada serie de situaciones, explicando, posteriormente, algunos aspectos de la evaluación del Sistema de Control Interno Institucional que llevó a cabo, describiendo la metodología aplicada y los resultados obtenidos en el estudio; después se alude de manera general y esquemática al Sistema Nacional Anticorrupción y, finalmente, se formulan las conclusiones de este trabajo.

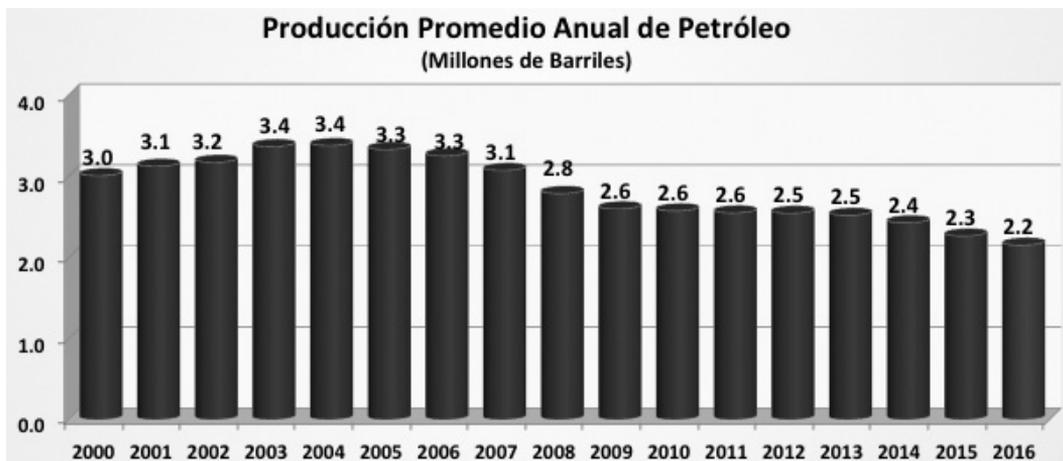
Como punto de partida hay que recordar que la ASF revisa la Cuenta Pública anual y que ésta se define como el documento que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para presentar a la Cámara de Diputados, la cual contiene toda la información relativa al flujo de efectivo del ejercicio, es decir, el monto de los ingresos y egresos con que contó la Federación para administrar el país en dicho periodo a fin, de que sea sometida al proceso de su fiscalización. En realidad se trata de un triángulo ingresos, gasto y deuda, ya que si los ingresos no son suficientes para cubrir los gastos, se recurre al endeudamiento; y en el caso de que los ingresos sean superiores al gasto total se registra un superávit, y no es necesario solicitar préstamo alguno.

ANÁLISIS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

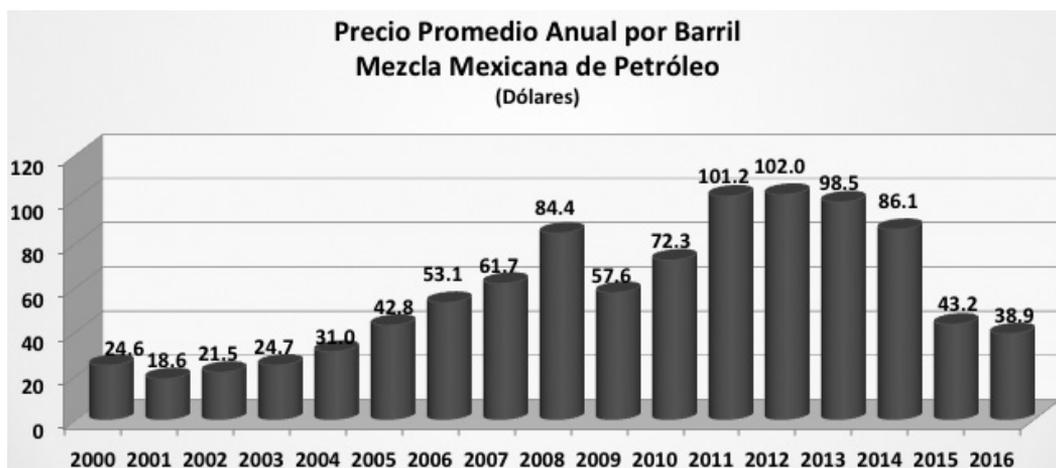
En el año 2000 los ingresos eran de 1.2 billones de pesos y en el 2016 ascendieron a 4.8 billones de pesos, según puede verse en la siguiente gráfica.



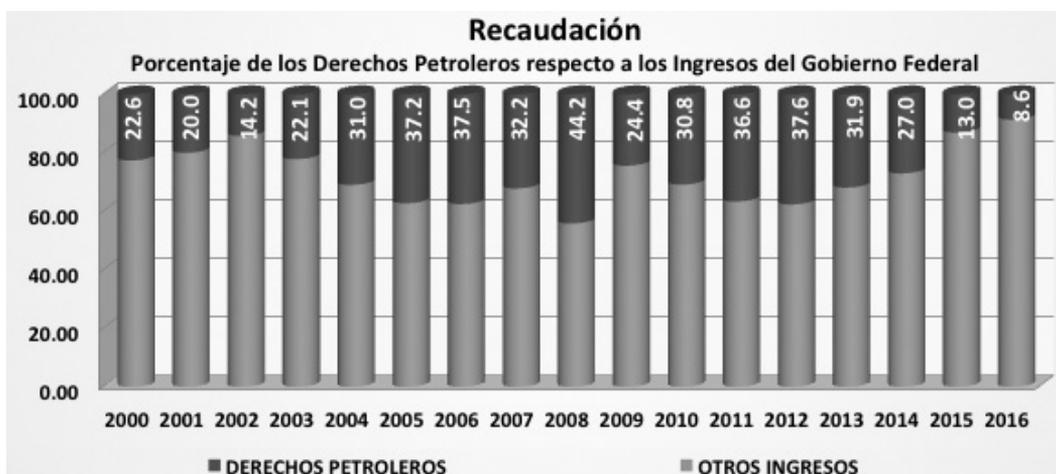
Este crecimiento espectacular se debió al petróleo. México es un país con grandes recursos petroleros, cuya producción llegó a su pico en 2004 con el yacimiento Cantarell que permitió extraer una cantidad verdaderamente importante de barriles. En 2000 se producían tres millones de barriles de petróleo al día y en 2004 la producción llegó a 3.4 millones de barriles. Pero ahora la producción se ha reducido a 2.2 millones de barriles de petróleo y sigue disminuyendo.



Otro elemento que ha generado esta situación crítica es el precio de petróleo por barril. En 2000 era de 24 dólares y en 2012 el precio promedio anual llegó a 102 dólares y hubo épocas en que subió hasta 140 dólares por barril. Resulta evidente el volumen de ingresos que nuestra economía pudo generar. Sin embargo, pocos años después, en 2015, los precios internacionales descendieron a un promedio de 43 dólares por barril y en 2016 cayeron hasta 38.9 dólares, según se muestra en la siguiente gráfica.

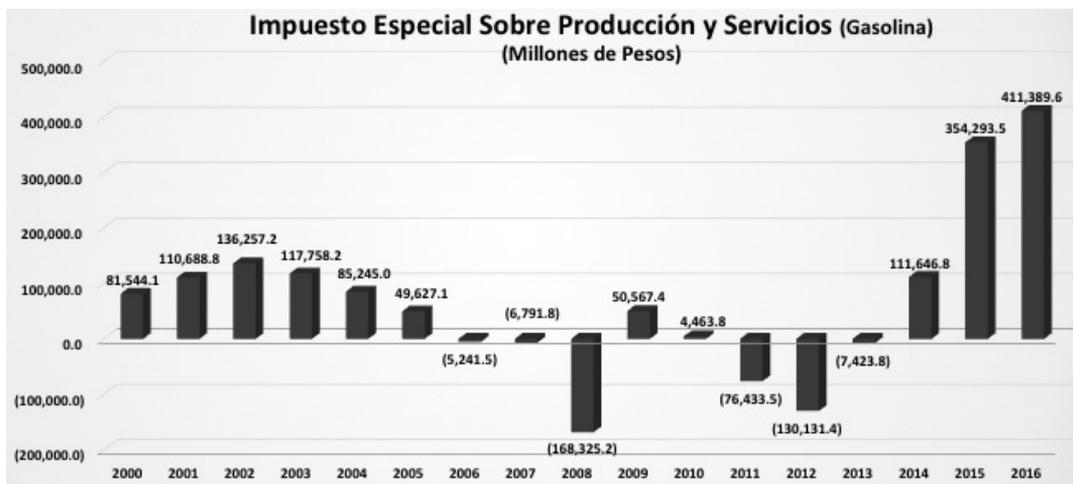


La obligada cuestión es: ¿Cómo enfrentar la realidad de que la fuente principal de ingresos del país se ha reducido significativamente? La recaudación de recursos por los derechos petroleros llegó a representar más de 40% de los ingresos del país, en 2015 representaban 13% y en el 2016 apenas 8.6%, según se muestra en la siguiente gráfica.



¿Cómo compensar esta caída que llevó al país a una situación de grave crisis hace dos años? La respuesta fue el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el IEPS, popularmente conocido como el gasolinazo; y también se tuvo que contratar más deuda, abriendo nuevos escenarios, problemas muy delicados.

La crisis internacional de 2008 nos afectó como a todos los países del orbe, debido a los bonos “chatarra” que se emitieron en Estados Unidos y pronto repercutieron en la economía de Europa. La respuesta obvia fue que el precio de la gasolina en México se tenía que subsidiar. Si los precios a nivel internacional estaban a 140 dólares, el precio de la gasolina en México no se elevaba en la misma proporción y en consecuencia el gobierno se obligó a optar por el IEPS, que le permitió recaudar un monto del orden de 350 mil millones de pesos en 2015, y de 411 millones en 2016. Con eso se pudieron compensar los ingresos; pero la sociedad lo está pagando. Antes la gasolina costaba entre 10 y 12 pesos y ahora se ubica en niveles de 16 y 17 pesos.



A este respecto el gobierno informa que van a fluctuar los precios de la gasolina dependiendo de la cotización del petróleo, es decir, de sus cotizaciones internacionales. El resultado es que ya difícilmente se van a poder establecer los precios de la gasolina como se manejan en Estados Unidos o en otros países.

En este contexto, y pasando al tema de la deuda, procede preguntar en seguida: ¿Por qué el endeudamiento de México se elevó a 9.6 billones de pesos, si hubo una cantidad enorme de ingresos petroleros y los volúmenes de producción subieron a un billón 400 mil millones de pesos en 2000? ¿No era de esperarse que los ingresos crecientes fueran suficientes? La respuesta es no, ya que, según se observa, la deuda creció en esas mismas proporciones y, además, se registraron ingresos por remesas de los trabajadores mexicanos en el extranjero por seis mil millones de dólares en el año 2000 y de 27 mil millones de dólares en 2016, lo que equivale a un ingreso de más de 342 mil millones de dólares a la economía del país en ese período.

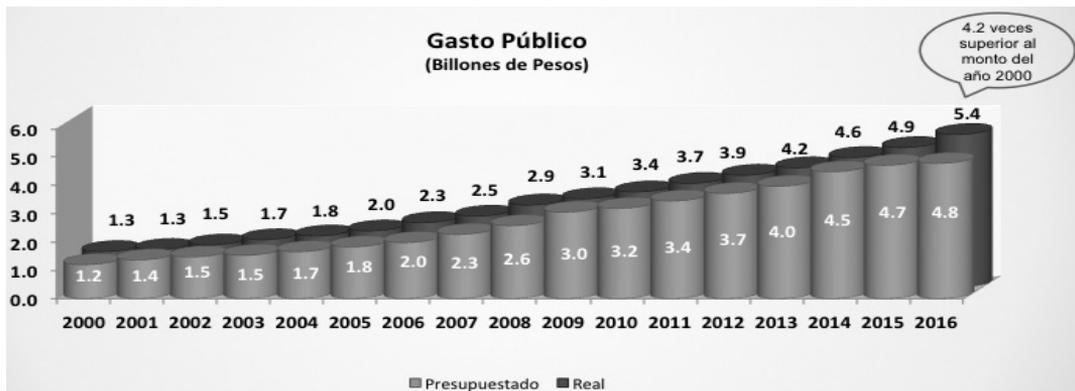


Adicionalmente a las bondades que tenía el sistema, en el que los recursos sobraban y no se sabía qué hacer con ellos, además de que llegó

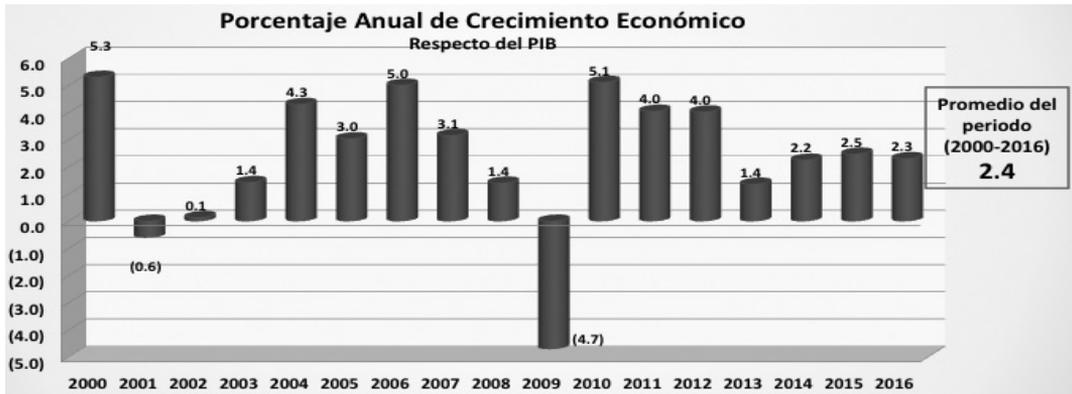
mucha inversión extranjera directa, llamada “capital golondrino”, que entró al mercado de valores.

Cuando la situación económica se complica, principalmente debido a la baja en los precios del petróleo, las calificadoras de valores cambian su estimación de riesgo-país; en consecuencia, la deuda cuesta más, afectando desde luego a todo el esquema y el modelo económico del país.

En años anteriores al período objeto del presente análisis, se generaron recursos muy importantes y el Gobierno Federal y los de los estados y los municipios dispusieron de enormes cantidades, pero no hubo crecimiento económico; ese caudal de fondos se fue al gasto público. En 2000 los egresos gubernamentales fueron de 1.3 billones y a la fecha suman 5.4 billones, de los cuales 70% corresponde a sueldos y salarios sin canalización alguna a la inversión o a otros aspectos.



El crecimiento del país en los últimos 25 años ha sido nulo, pues su promedio de 2.4%, de entonces, sigue igual a la fecha. Existen elementos para considerar que su aplicación debida habría permitido cierto crecimiento económico, pero no se aprovecharon los recursos mencionados.



Vale señalar, por ejemplo, que a nivel internacional las tasas de interés han sido negativas, o muy bajas, en algunos países. En el año 2000 las tasas eran de 6.8%, y bajaron a 0.75%, registrándose recientemente una ligera recuperación que las ubica ahora en 1.25. En ese escenario, el Banco de México ha estado subiendo las tasas hasta 6%, actual, para evitar la fuga de divisas. De suerte que, si los inversionistas extranjeros obtendrían en otros mercados apenas entre 1% y 1.75%, en México se les paga 6%, no retiran sus recursos y siguen generando rendimientos para ellos, y aunque esto forma parte de un esquema financiero más sofisticado, las reservas internacionales en el país se conservan y el tipo de cambio se recupera. Las reservas internacionales ascendían a 32 mil millones de pesos en 2000 y llegaron a 176 mil millones en 2016; este nivel pico cercano a los 190 mil millones de dólares de reserva, se explica porque el país obtuvo grandes ingresos por el petróleo que el Banco de México convertía en pesos para inyectarlos a la economía.

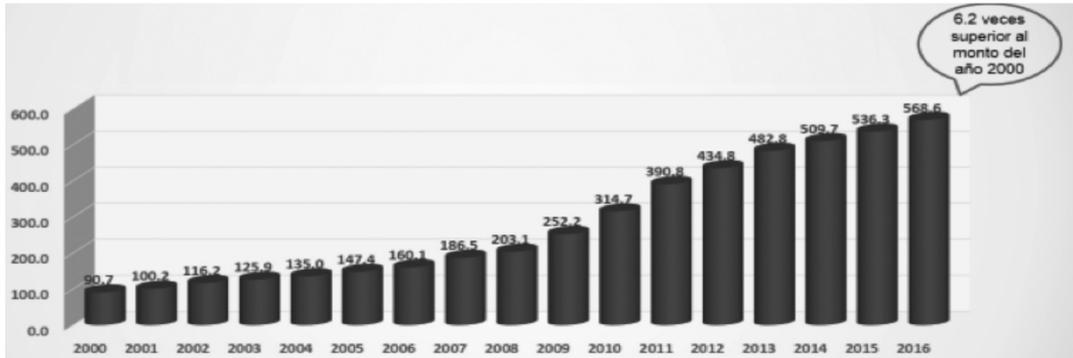
En cuanto al tipo de cambio se debió enfrentar un grave problema en los años siguientes a 1976; posteriormente vino la crisis del 94 y el ajuste de los tres ceros, de suerte que de aquella paridad de \$12.50 por dólar que se mantuvo durante varios años se llegó a \$20 en 2016 y hoy sigue fluctuando entre los \$17 y los \$19.

Pasando al tema de las transferencias a los estados y municipios, que en 2000 ascendían a 400 mil millones de pesos y hoy se han elevado a 1.8 billones de pesos, cabe alertar que siguen aumentando. Se argumentó que los ingresos extraordinarios y superávit permitirían subir los gastos, en lugar de ahorrar como previsión ante posibles problemas económicos futuros; el presupuesto se ajustó y su manejo se llevó a un equilibrio entre ingresos y gastos.



Pero, además, de esa gran derrama de fondos a las entidades federativas, sus gobernantes tomaron la decisión de incrementar sus caudales y se endeudaron irresponsablemente. Los 90 mil millones de pesos de deuda conjunta de aquellos años se han convertido, ahora, en cerca de 586 mil millones. Y es imperativo preguntar en qué se han utilizado tantos recursos; se dice, medio en broma, medio en serio, que se convirtieron en gastos suburbanos porque todos los presidentes municipales se transportan hoy en camionetas Suburban, lo cual es en realidad una dramática realidad. El gasto y el dispendio fueron de tal magnitud en obras suntuarias que no atendían las necesidades principales de los ciudadanos,

como estadios de futbol, y otras muchas anunciadas como orientadas al beneficio social como hospitales y escuelas, que no funcionan.



Esta difícil situación en la que ha caído la economía de México se ve ahora más complicada por la llegada del señor Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, ya que su estilo y sus declaraciones sobre el muro y los migrantes, las discusiones e incertidumbres sobre el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), la presión sobre el retorno de grandes corporaciones norteamericanas a su país y otras medidas no menos ominosas, además de su inadmisibles lenguaje de desprecio hacia los mexicanos, están afectando gravemente nuestro sistema económico y han generado una gran inquietud, provocando especulaciones sobre el dólar que recientemente llegó casi a los 23 pesos. Sin embargo, y gracias al equilibrio que se ha logrado en las finanzas públicas y a los ajustes a las tasas de interés, el tipo de cambio ha bajado recientemente a los 18 pesos.

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

La ASF revisa cada año la Cuenta Pública que engloba el total de los recursos a nivel federal, estatal y municipal, según se ha apuntado anteriormente, y como resultado de dichas revisiones periódicas genera una serie de acciones. En 2000 expuso 4 708 observaciones, las que han ido aumentando año tras año. En 2012 decidió hacer un corte o recuento comparativo, determinando que las 95 mil acciones emprendidas por la entidad fiscalizadora eran repetitivas y acusaban los mismos problemas, como resultado de ello, pese a haber gestionado diversas acciones sancionatorias, no había sido posible corregir los problemas. El corte al 2015, y ahora que se está revisando la Cuenta Pública de 2016, es de 125 mil acciones.

La entidad de fiscalización superior tenía facultades resarcitorias, y con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción ha recibido instrumentos adicionales. Tales facultades resarcitorias han permitido recuperar más de 109 mil millones de pesos. Hasta la Cuenta Pública de 2015 se habían generado más de 16 mil promociones de responsabilidad administrativa. La ASF no tenía autoridad para sancionar esas responsabilidades y, en consecuencia, les fueron trasladadas a los Órganos Internos de Control, con el resultado de que el índice de sanción ha sido muy bajo.

Por otro lado, y en relación con los daños patrimoniales, además de pliegos y denuncias penales, la ASF ha generado más de 728 denuncias que no se han resuelto. Entendemos que la PGR tenga más de 90 mil imputaciones del fuero común y que las presentadas por la Entidad de Fiscalización Superior no alcancen, en su volumen, la prioridad esperada. Pero, según el análisis que se llevó a cabo en 2012, fue posible determinar que por más auditorías que se realizaran en 2000 llegaban a 300 y a la fecha son más de dos mil. La solución no está en hacer más auditorías y en generar más observaciones; se concluyó que los

sistemas de control interno no funcionan y que si en todas las organizaciones cada quien realiza lo que considera conveniente, centrando el interés mayor en el ejercicio del presupuesto, sin vigilar el cumplimiento de los programas. La falta de aplicación de sanciones ha provocado que se disponga indebidamente de los recursos. Por estos motivos se decidió iniciar un proyecto de evaluación de control interno en la Administración Pública Federal.

Se confirmó que los funcionarios cambian, pero la situación prevalece y las ineficiencias subsisten; de aquí que, se determinó enfocar la evaluación de los sistemas de control interno a realizar el diagnóstico que permitiera dar a los directivos y administradores de las entidades la debida asesoría e informarles cuál es el estado que guarda su proceso de control interno, para así darles oportunidad para que actúen conforme a ese modelo de eficiencia y eficacia en su respectivo ámbito de acción.

EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONALES

Administración Pública Federal

La evaluación practicada por la ASF se llevó a cabo con base en el modelo COSO de Control Interno. COSO es una organización internacional que estableció y maneja este esquema de control, que a la fecha está reconocido como la mejor práctica a nivel internacional en la materia, si bien existen otras opciones.

El estudio de la ASF consistió en diseñar, primeramente, un cuestionario y enviarlo a todas las entidades, a fin de que procedieran a su propia evaluación y reportaran la correspondiente información sustantiva que demostrara, según los documentos, papeles y otra información comprobatoria, el grado en que están cumpliendo con dicha norma.

Por medio de ese mecanismo de comunicación y de diálogo se desarrolló la evaluación y el estudio, teniendo como premisa su ejecución en el ejercicio corriente y no sobre la rendición de la cuenta pública del año anterior. El control interno no se puede evaluar uno o dos años antes; se tiene que hacer sobre la marcha, es decir, en tiempo real. Fue necesario comunicar a las entidades que las acciones de la ASF en esta investigación no eran vinculatorias sino de asesoría y de apoyo, a fin de que pudieran realizar su propio diagnóstico y tomar las acciones correspondientes al interior de cada una de sus áreas. El compromiso asumido fue el de que los informes que se generaran no se darían a conocer a la Cámara de Diputados con carácter de obligación o acusatorio; se darían a conocer tan sólo como un esquema de comunicación entre las entidades y el órgano de fiscalización superior. Pero, en tales circunstancias tuvo lugar la emisión de la nueva Ley de Transparencia que obliga a difundir los resultados, y en consecuencia debimos publicar en julio de 2016 los resultados del estudio por Internet.

En este punto conviene remarcar el concepto y alcance del modelo COSO, éste establece que los sistemas de control interno comprenden una serie de actividades y de procesos cuyo objetivo es prevenir la materialización de los riesgos que puedan comprometer el logro efectivo de los objetivos institucionales, así como afectar el correcto ejercicio de recursos. En cada organización todos son parte de ella; pero cada uno debe identificar cuáles son los riesgos de su actividad encaminada a lograr los objetivos y programas de las respectivas áreas y, sobre todo, de las metas institucionales. Recordemos que el modelo tiene cinco componentes esenciales:

- Ambiente de control. Se refiere a las condiciones iniciales estructurales sobre las cuales se desarrollan las actividades en las entidades, en este caso las públicas.

- Administración de riesgos, identificado como un proceso permanente orientado a identificar, evaluar, ponderar y dar seguimiento a las situaciones que pudieran impedir el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones.
- Actividades del control. Si ya se tiene bien definido el ambiente de control y se han identificado los riesgos, será necesario actuar en la administración tendiente a disminuir los riesgos detectados.
- Información y Comunicación. El proceso integrado de control identifica este componente, en el que se deben considerar todos los mecanismos para reunir, clasificar, analizar, sistematizar la información tanto interna como externa dentro de la organización.
- Supervisión y Seguimiento. El quinto componente nos lleva a reconocer que si no se cuenta con un adecuado esquema de supervisión no se podrán medir los resultados y la implementación del sistema de control interno con indicadores del desempeño, lo cual lo convertiría en un proyecto trunco.

Cabe añadir que el modelo COSO se complementa con 17 principios referidos a cada uno de los cinco componentes; y el modelo 2013 hace énfasis en los riesgos, en los controles para la Tecnología de Información (TI) y en los servicios tercerizados.

Volviendo al estudio realizado por la ASF con base en este modelo COSO, se elaboraron 37 preguntas. En el ambiente de control se planteó la cuestión relativa a si se tiene formalizado un código de ética, para saber si en cada organismo cada quién hace lo que cree y lo que piensa que debe hacer, o si la actitud personal es la de que en sus principios no está el de cumplir. Por eso es necesario contar con una estructura organizada y con un código de ética debidamente formalizado.

En el tema de la evaluación de riesgos, se preguntó si existe un plan estratégico institucional definido, si se pueden identificar los riesgos institucionales sobre los cuales se debe actuar. En cuanto al componente de las actividades de control, se preguntó si se cuenta con un documento formal para evaluar y actualizar periódicamente las políticas y procedimientos relacionados con los procesos sustantivos.

De acuerdo con lo anterior y basados en las respuestas a este cuestionario se realizó una clasificación a la que se le asignó un valor de cien puntos, para calificar con ese puntaje a la entidad que contestara que todo está bien y conforme; a la que estuviera en un rango de 0 a 39 puntos, se la calificó como de nivel bajo y en la media se ubicó a las que alcanzaran de 40 a 69 puntos. De 290 instituciones, 44 se auto evaluaron como de rango bajo; 99 aceptaron encontrarse en un rango medio; y 147 dijeron estar en el nivel alto.

Una vez recibidos los documentos se procedió a verificar que las respuestas estuvieran debidamente sustentadas y, finalmente, en octubre de 2015, se pudo establecer que de las 290 instituciones 58 estaban en promedio, en puntos: 80 en rango alto; 55 en nivel medio, y 31 en el nivel bajo.

Con referencia al ámbito de los Poderes Federales se pudo comprobar que el Poder Ejecutivo alcanzó una calificación de 34 puntos en 2013, y actualmente ha ascendido a 58 puntos; el Poder Legislativo pasó de 27 puntos a 67; y el Poder Judicial de 36 a 38. En cuanto a los órganos autónomos se determinó que la valoración de sus procesos de control ascendió de 39 a 70 puntos. Es debido mencionar que actualmente se está actualizando la información proveniente de las respuestas de diversas entidades. En la esfera del Poder Legislativo, y de manera específica en la Cámara de Senadores, puede decirse que en 2013 tenía una calificación de 14 puntos, en 2015 alcanzó los 55 puntos y a la fecha no se cuenta aún con información acerca de sus avances.

**Avance de las instituciones
Evolución de estatus y promedio obtenido por las instituciones**

Estatus	Autoevaluación		Diagnóstico inicial diciembre 2013		Diagnóstico actualizado diciembre 2014		Actualizado octubre 2015	
	Núm. Instituciones	Promedio (puntos)	Núm. Instituciones	Promedio (puntos)	Núm. Instituciones	Promedio (puntos)	Núm. Instituciones	Promedio (puntos)
Bajo (0 a 39 ptos.)	44	22	211	29	41	30	37	31
Medio (40 a 69 ptos.)	99	56	75	47	183	54	180	55
Alto (70 a 100 ptos.)	147	85	4	76	66	79	73	80
Total	290	65	290	35	290	56	290	58

Es importante subrayar, que para la ASF resulta prioritario conocer el grado en que las organizaciones de la Administración Pública Federal están promoviendo mejoras en sus procesos de control interno, particularmente en lo que respecta a la observación y cumplimiento de las “Tres líneas de defensa” definidas recientemente por el Comité COSO; identificando la primera línea con el nivel superior de la organización, es decir, el director general o titular de la entidad, el presidente del órgano de gobierno y el cuerpo directivo como el responsable de establecer e instrumentar el control interno; son quienes definen las políticas y realización de la evaluación y administración de los riesgos; la segunda línea de defensa indica que en las organizaciones debe haber alguien con el conocimiento y experiencia suficientes en materia de control interno, con la disponibilidad adecuada y en tiempo para analizar diferentes metodologías o lo que se está requiriendo dentro de su organización para ajustar el control interno. Estas áreas dependerán de los niveles superiores a fin de mantenerlos informados acerca de los problemas y deficiencias; finalmente, la tercera línea de defensa se identifica con los órganos de auditoría, los órganos internos de control, que en sus revisiones tienen que estar verificando que los sistemas de control interno funcionen.

En los casos en que no se observen estrictamente estos principios metodológicos, la Auditoría Superior realizará en su oportunidad el diagnóstico y determinará que su situación es deficiente. Por consiguiente, lo que se requiere es que dentro de las organizaciones se diseñen y operen estructuras que cuiden estos aspectos.

Puede decirse, en conclusión, que el desarrollo de los sistemas revela un grado básico de madurez; se registran esfuerzos para fortalecerlos y, sin embargo, el avance es poco significativo, las acciones emprendidas para mejorar el control interno, la administración de riesgos y la promoción de la integridad tienen un camino largo por recorrer, se carece de personal especializado en temas de control interno, administración de riesgos, integridad y anticorrupción.

Además de la obligada sensibilización de los mandos superiores y de su responsabilidad directa en el funcionamiento del sistema de control interno, se requiere fortalecer el papel de los Órganos Internos de Control con elementos profesionales. Hoy se carece de herramientas para diseñar, implementar, evaluar los sistemas de control y, además, se adolece de una falta articulada, de una ausencia de estrategias que se fundamenten en criterios acerca de cómo prevenir la corrupción; cómo evitar procesos deficientes; cómo dar a conocer a los servidores públicos los temas de integridad y prevención de la corrupción; incentivar el respaldo de los titulares en los órganos de gobierno y de los propios órganos de gobierno, que son los responsables directos del control interno.

Los primeros resultados de este diagnóstico han obligado a que la ASF se oriente más detenidamente a la evaluación del control interno en la realización de sus programas de auditoría. Existen al respecto varios estudios publicados recientemente, que desde luego se han hecho del conocimiento de la Cámara de Diputados. Es de mencionarse especialmente el estudio técnico sobre la promoción de la cultura de integridad, el 1640, que hace énfasis de manera particular en la gobernanza dentro del sector público, y otro de implementación de estrategias para el fortalecimiento del sistema de control interno y uno más sobre las estrategias para enfrentar la corrupción. Los resultados se han dado a conocer a través de los medios y en el sitio electrónico de la ASF.

Debe apuntarse, sin embargo, que desde 2016 ya no se realizan dichas evaluaciones en forma genérica. Se ha cambiado el concepto a partir de reconocer que la evaluación debe enfocarse ahora hacia los Órganos Internos de Control para determinar si están vigilando y promoviendo el control interno en las respectivas dependencias y entidades. Son acciones que corresponden a la “tercera línea de defensa”, ya que a los OIC’s corresponde precisamente realizar funciones de evalua-

ción y vigilancia y no, como muchos suponen, asumir la responsabilidad de diseño y ejecución del control.

A través del Órgano Interno de Control y su evaluación, la ASF comprueba la calidad del proceso en la organización y deduce en un primer apartado que es primordial la gestión del OIC en la institución, y en esa dirección están formuladas las preguntas a cada una de las organizaciones estudiadas. En el segundo apartado se valora la operación del OIC, su grado de independencia de actuación; si tienen o cuenta con un catálogo de puestos; el perfil de su personal y si cumple con los requerimientos técnicos para desarrollar la función correspondiente; y si se les brinda capacitación técnica. Los resultados de la evaluación pueden consultarse en la siguiente tabla.

Resultados generales identificados en los OIC

Tema	66-GB	87-GB	174-DS	288-DS	344-DE	388-DE	471-DE	248-DS	264-DS	300-DS	318-DS	Cantidad		
	SHCP	SAT	SEP	SEDESOL	SAGARPA	SCT	CONAGUA	SS	CNPSS	ISSSTE	IMSS	Sí	No	P
Gestión del OIC en la institución														
1	No	No	No	No	No	No	No	P	No	P	No	0	9	2
2	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	P	No	1	9	1
3	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí	No	5	6	0
4	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	8	3	0
5	No	No	No	No	No	No	No	P	P	Sí	Sí	2	7	2
6	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	0	11	0
7	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	1	10	0
8	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	4	7	0
Operación del OIC														
9	No	No	No	No	No	No	No	P	P	P	P	0	7	4
10	No	No	No	No	No	No	No	P	No	P	No	0	9	2
11	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	0	11	0
12	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	3	8	0

13	Capacitación en materia de control interno, riesgos e integridad	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	3	8	0						
14	Correspondencia entre la estructura orgánica ocupacional autorizada y la funcional	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	5	6	0
15	Evaluación del cumplimiento de los códigos de ética y de conducta	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	0	11	0
16	Disponibilidad de herramientas informáticas para la fiscalización	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	0	11	0
Coordinación del OIC de la secretaría con los OIC del sector y con otras instancias de fiscalización																		
17	Para la elaboración del PAT de los OIC del sector	No	No	No	No	S/A	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	S/A	S/A	2	6	0
18	Acciones de mejora para la fiscalización y control preventivo del sector	No	No	No	No	S/A	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	S/A	S/A	2	6	0
19	Propuesta de estrategias para la atención del SNA	No	No	No	No	No	Sí	No	No	1	10	0						
20	Con otras instancias de fiscalización	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	0	11	0
Supervisión por parte de la Secretaría de la Función Pública																		
21	Evaluación de la actuación y desempeño de los TOIC	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	4	7	0
22	Seguimiento de los comentarios del Comisario al PAT	No	No	No	No	No	Sí	No	No	4	7	0						
23	Se tomó en cuenta al TOIC en la detección de necesidades de capacitación	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	0	11	0
24	Control de la estructura orgánica funcional del OIC	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	4	7	0

Por otro lado, fue importante precisar también si existe la debida coordinación entre los OIC y la Secretaría de la Función Pública para definir criterios, programas relevantes, etcétera, y qué supervisión hay de parte de la Secretaría sobre ellos para que desarrollen sus funciones. Desde luego fueron generadas muchas y muy diversas recomendaciones, tanto a OIC's como a la propia SFP, con base en las cuales se siguió trabajando en su seguimiento.

Hablando de las empresas productivas del Estado cabe señalar que uno de los problemas para su evaluación se refiere al hecho de que, conforme a las respectivas disposiciones legales, son empresas privadas; aunque los recursos que manejan son de carácter federal. Sin embargo, y pese a ello, hay restricciones para que la ASF lleve a cabo revisiones y evaluación.

Un elemento importante del control es la integridad y constituye uno de sus elementos básicos, porque si los servidores públicos carecen de principios morales y queda a su arbitrio personal cumplir o no cumplir, no habría una metodología que permita evaluarla. Los estudios realizados sobre la integridad no permiten dar a conocer sus resultados, pero ante el dispendio de recursos en las entidades y dependencias se puede afirmar que el presupuesto sí se ejerce; sin embargo, los programas no se cumplen y dentro de ello existen muchas peculiaridades por lo cual reconoce que en esta materia hay mucho por hacer.

La entidad superior de fiscalización, la ASF, ha publicado también otros documentos técnicos, tales como el relativo al Marco Integrado de Control y a sus guías de autoevaluación. Pero la Auditoría Superior no puede emitir normas y sólo ha sugerido al Gobierno Federal que, en materia de control interno, las dicte por medio de la SFP, con la cual se puede trabajar a través del Sistema Nacional de Fiscalización, que ya integrado formalmente ha empezado a sesionar en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

La ASF ha producido otras informaciones en formato de video-cápsulas, para culturizar a los responsables del control interno, y otras más que ofrece a la disposición de los interesados en su sitio electrónico de acceso general.

Estados y municipios

Los procesos evaluatorios del control interno en las entidades federativas y sus municipios han permitido determinar cierta mejoría. 29 de las 32 entidades han emitido disposiciones en la materia adoptadas por sus respectivos titulares del Poder Ejecutivo, y en las tres cuya legislación en materia de control interno es omisa se espera que llenen dicho vacío a la brevedad, tal y como se ha observado en otras entidades, que de seis sin normatividad al respecto, se han reducido en los años recientes a sólo tres.

Por lo que se refiere a los municipios se puede observar en el cuadro siguiente la situación de los 2 461 municipios del país, en el que se muestra cuáles son metropolitanos, urbanos, suburbanos, rurales y subrurales.

La ASF ha elaborado los modelos de evaluación del control interno en el ámbito estatal y municipal con el mismo concepto que manejó a nivel federal, es decir, el relativo al modelo Misi (COSO) a fin de identificar acciones de mejora y fortalecerlos, ahora más efectivamente a través del Sistema Nacional de Fiscalización; pero el avance ha sido muy poco. Es necesario desarrollar estrategias específicas porque no se les puede tratar a todos con la misma receta, como ya se ha comprobado con los sistemas de contabilidad gubernamental.

Clasificación de los municipios

Núm.	Estado	Categorías					Total
		Metropolitano	Urbano	Suburbano	Rural	Subrural	
1	Aguascalientes	1	2	4	4		11
2	Baja California	4	1				5
3	Baja California Sur	2	2		1		5
4	Campeche	2	3	4	2		11
5	Ciudad de México	16					16
6	Chiapas	8	15	38	54	7	122
7	Chihuahua	5	2	9	30	21	67
8	Coahuila	7	5	4	13	9	38
9	Colima	4		2	4		10
10	Durango	3		9	21	6	39
11	Guanajuato	14	14	6	12		46
12	Guerrero	6	7	22	46		81
13	Hidalgo	5	6	20	51	2	84
14	Jalisco	10	10	19	70	16	125
15	México	29	24	36	33	3	125
16	Michoacán	7	10	24	70	2	113
17	Morelos	4	6	7	16		33
18	Nayarit	2	2	8	8		20
19	Nuevo León	9	4	6	17	15	51
20	Oaxaca	2	6	19	133	410	570
21	Puebla	7	15	24	117	54	217
22	Querétaro	4	5	5	4		18
23	Quintana Roo	3	2	4	1		10
24	San Luis Potosí	3	5	13	35	2	58
25	Sinaloa	5	4	7	2		18
26	Sonora	6	6	3	19	38	72
27	Tabasco	8	5	4			17
28	Tamaulipas	9	2	4	17	11	43
29	Tlaxcala		5	9	39	7	60
30	Veracruz	15	22	42	116	17	212
31	Yucatán	1	5	7	39	54	106
32	Zacatecas	3	4	8	30	13	58
Total		204	199	367	1004	687	2 461

Categorías	Habitantes
Metropolitano	más de 100,000
Urbano	entre 50,001 y 100,000
Suburbano	entre 25,001 y 50,000
Rural	entre 5,001 y 25,000
Subrural	menos de 5,000

Fuente: INEGI, Banco de información.

Sistema Nacional Anticorrupción

De acuerdo con las más recientes experiencias de la ASF, según el trabajo realizado con la amplitud permitida, se ha podido determinar que no ha habido forma de registrar las operaciones de todos los ejercicios y partidas del presupuesto asignados a las entidades federativas, así como a las dependencias del Gobierno Federal, tal y como se establece en la Ley General de Contabilidad Gubernamental promulgada en 2008 y que hasta la fecha no ha podido aplicarse en los términos previstos por la ley.

En vista de la falta de coordinación de las diversas acciones evaluatorias de los estados y de la Federación a cargo de SFP, además de las realizadas por los auditores externos contratados por la Secretaría y que la ASF pudo comprobar, se concluyó en la necesidad de crear en 2010 el Sistema Nacional de Fiscalización.

Desde aquella época la ASF pugnó por establecer una ley de control interno que no se pudo lograr y ahora puede comprobarse que el Sistema Nacional Anticorrupción ha de tener como eje de sustentación el Sistema Nacional de Fiscalización. Con base en los estudios y prácticas de evaluación del control interno en 2013 que se han reseñado en el presente estudio, la ASF participó activamente en el diseño del Sistema Nacional de Transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción.

En este punto de la presente disertación cabe preguntar ¿cuál es la relación entre el control interno y el combate a la corrupción? La implementación de un efectivo sistema de control interno representa una herramienta fundamental que aporta elementos a la promoción y consecución de los objetivos institucionales, es decir, al cumplimiento de sus metas sin desviaciones.

Un buen ejemplo a este respecto podría ser el de una auditoría a cualquiera de las plantas automotrices reconocidas a nivel internacional. En

su realización se determinarían muy pocas observaciones o deficiencias de control. ¿Por qué? Porque todo está sistematizado y para entregar un automóvil debe de haber antes un pedido, debe de haber un depósito en una cuenta, un estudio y otros trámites para entregar el automóvil, y todo eso está encadenado en el Sistema de Control Interno.

Pero si esta misma auditoría se practica a una entidad pública a la que llegan los recursos, luego se canalizan a determinada cuenta etiquetada para dichos fondos, porque así lo establece la ley; pero por otro lado hace falta liquidez y se transfieren a otra cuenta; se manejan como un préstamo a restituir y después se pasa a otra cuenta, etcétera, y se gastan, el consecuente resultado es el ya conocido y que la ASF ha reportado como situaciones o problemas de desfalcos de 40 mil millones de pesos, 30 mil millones de pesos porque no hay control, ni siquiera del manejo de las cuentas de cheques. Es claro que los riesgos de fraude son muy altos. Pero en cambio, si existiera un adecuado control interno dichos riesgos se reducirían, así como también la probabilidad de ocurrencia de otros actos de corrupción, como los derivados de una falta de integración de tecnologías de información a los procesos institucionales. Puede considerarse que si se contara con un sistema de información que integre y que en tiempo real revele, por ejemplo, el peligro de que alguien esté bajando una cámara, y se actúa en seguida y se detiene a esa persona, en lugar de que se reporte que la tal cámara desde hace dos meses que no funciona. Se ha dicho que el control interno debe ser como una víbora con veneno: si alguien viola el control interno que lo muerda y ahí se va a quedar; pero si no existen esos mecanismos, lo único que se va a encontrar después de un determinado tiempo será algo equiparable a lo que ha sucedido con la economía del país. De paso, confiemos en que ahora encontremos titanio o uranio que sustituya al petróleo, ya que el petróleo está bajando su importancia. Sería necesario agregar en este punto que los sistemas respaldan la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, además de que consolidan los procesos de la rendición de cuentas.

Los casos emblemáticos de corrupción en México pueden referirse a los de Pemex, Odebrecht, Oceanografía; la reconfiguración de refinerías, el robo de gasolina. Puede señalarse que hay mecanismos precisos para ello. No es tan simple como el que alguien llegue y perfore un ducto; de lo que se trata es que alguien dentro de la empresa está informando sobre la hora en que se va a bombear la turbosina, por ejemplo entre 9 y 11 de la mañana; y llegan los interesados en la turbosina, la gasolina Magna no les interesa, y se les anuncia que ésta se va a bombear entre tres y seis de la tarde. ¿Acaso los ductos son transparentes?, no; se trata de deficiencias de control, de fuga de información y otros aspectos similares.

En alusión a los casos recientes de algunas escuelas y universidades puede decirse que a través de la Ley de Adquisiciones y sus cláusulas de excepción, dichas entidades de educación superior comunicaron a las autoridades del gobierno estatal en turno que podrían diseñar un determinado sistema, cuyo costo sería de 2 mil millones de pesos, por ejemplo. Y el caso es que esa universidad no tiene capacidad para cumplir el compromiso y subcontrata, y a su vez se abre una cadena de subcontrataciones y nuevas subcontrataciones, y así sucesivamente, hasta que al final no se entrega nada, pero sí se ejercen los presupuestos. Son casos que la ASF ha venido señalando y proponiendo acciones para corregirlos. Viene al caso la anécdota de que en alguna ocasión, en la sesión en la Cámara de Diputados, un legislador comentó: “Nosotros les hemos dicho a los gobernadores que el peor año es el séptimo, así que deben prepararse; si no hicieron bien las cosas y no pueden documentarlas, pues están, efectivamente, ante hechos de corrupción”.

En estos actos participan extranjeros, empresas nacionales del sector público y también del sector privado, y las leyes no están actualizadas; el robo de gasolina no está calificado como delito grave. Y hasta sabemos que traer un arma exclusiva para matar, tampoco es un delito grave. Se presentan denuncias ante las autoridades y las autoridades

no actúan, y sin generalizar respecto de magistrados y jueces, bien se sabe que hay muchos actores. La corrupción es un suceso derivado precisamente del indebido ejercicio del gasto, de ingresos que se generan y no se recaudan, del uso indebido del endeudamiento público excesivo; pero lo más grave es la impunidad.

Las cosas están cambiando; la ciudadanía está harta, no cree en la política, en las instituciones, ni en los organismos del gobierno. Pero no hay reacción social. Las tecnologías de información también nos han cambiado; los medios que antes detentaban el control y la difusión de las noticias se están quedando a un lado; las redes sociales están manejando la información en tiempo real, y a través de esos mecanismos la sociedad está teniendo un esquema de reacción que no necesariamente es el más conveniente. Pero la situación ha cambiado enormemente.

CONCLUSIONES

Las finanzas públicas en el país se han deteriorado debido al dispendio y mal aprovechamiento de los recursos, principalmente de los obtenidos en años anteriores, los cuales se van a dejar de generar en el corto plazo hasta que no se encuentre otra alternativa.

Todos debemos actuar en nuestro ámbito de acción y para resolver esta problemática cada quien debe actuar conforme a principios de integridad, cumpliendo sus objetivos, y así los problemas podrán encauzarse de manera diferente.

El control interno es un elemento indispensable para todas las organizaciones, a fin de lograr precisamente sus objetivos y que se mejore la calidad de los servicios en beneficio de la sociedad.

Cada organización tiene que cumplir sus objetivos y programas aprovechando íntegramente los recursos que se les asignan, así como dar una adecuada rendición de cuentas. Todo esto generará en beneficios para la comunidad.

Se debe reforzar la función fiscalizadora y de evaluación del control interno, lo cual permitirá evitar mecanismos de corrupción y minimizar fraudes.

El Sistema Nacional Anticorrupción deberá actuar para incidir de manera importante en el abatimiento de la corrupción y la impunidad, a efecto de alcanzar los resultados esperados.

Los múltiples casos de corrupción en el país se han incrementado por deficiencias en los sistemas de control, por violaciones a las normas establecidas, ni siquiera se cuenta con leyes que las regulen, la sociedad mexicana muestra desconfianza en las instituciones del gobierno, representantes populares y otras organizaciones del sector privado.

Todos como sociedad tenemos mucho por hacer, participemos activamente para resolver los problemas.

JORGE BARAJAS PALOMO

Doctor en Ciencias de la Administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Contador Público por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

En el Sector Público se desempeñó como director general del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, de la Auditoría Superior de la Federación, de 2002 a 2006. Y como director general de Auditorías Externas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Función Pública, de 1985 a 1988.

Entre los años 1989 y 2001 prestó sus servicios de consultoría a diversos gobiernos latinoamericanos sobre temas de Administración Financiera, Auditoría y Control Gubernamental.

En el sector docente, sirvió como jefe de la División de Educación Continua, en la UNAM, y como director académico de Administración y Contaduría y Economía del ITAM.

Fue presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y del Instituto Mexicano de Auditores Internos.

Entre los libros que ha publicado está el de *Auditoría con valor agregado, un enfoque de calidad total y control directivo*, en la Editorial Básico; *Maestros precursores de grandeza y contadores públicos del siglo xx*, con el Fondo de Cultura Económica, y *Control interno en la administración pública, elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción*, en el Seminario de Gobernabilidad y Fiscalización.

El mandato ciudadano de la rendición de cuentas

Jorge Barajas Palomo

El presente ensayo cierra la antología de los trabajos contenidos en este libro *Cultura de integridad pública y combate a la corrupción*, cuya edición se inscribe en el Programa para el Fortalecimiento de la Cultura Ética organizado por el Senado de la República, con la colaboración del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México. Participar en este ejercicio intelectual conlleva el compromiso de transmitir nuestras ideas con la dignidad y el respeto que la primacía de la Cámara Alta del Congreso de la Unión reclama.

Ha de subrayarse especialmente en estas palabras introductorias que la presencia de nuestra Universidad Nacional en el Senado de la República, invita a admitir que ambos recintos constituyen ámbitos de expresión en libertad por la dignidad y la cultura.

El ilustre senador de la República, don Belisario Domínguez Palencia, se preguntaba en su histórico discurso del 17 de septiembre de 1913: “¿Qué debe hacer en este caso la representación nacional?”; y él mismo se contestó: “Corresponder a la confianza con que la patria ha honrado, decirle la verdad y no dejarla caer en el abismo que se abre a sus pies”. Se sabe que este memorable testimonio lo dio cuando el país sufría la usurpación del poder por el dictador Victoriano Huerta; sin embargo, en los momentos que hoy vive nuestra patria bien

podríamos dar vigencia a la atestación de su martirio y asumir la grave responsabilidad que concierne a todos los ciudadanos y a nuestras instituciones, para no dejarla caer en el profundo abismo abierto por la corrupción.

Al inicio del año de 2017 en el que se celebró el centenario de la promulgación de la Constitución Política, el rector Enrique Graue y los directores de todas las Facultades e Institutos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), formularon una declaración que en su parte esencial resalta el mismo valor de aquella alocución:

Es urgente superar la emergencia, sentar las bases de una estrategia de largo plazo para reducir la desigualdad social y fortalecer el respeto a los derechos humanos.

Ciertamente es un privilegio ser mexicanos al atestiguar en esta celebración que la Constitución mexicana es la primera Carta Magna de profundo contenido social, y pueden recrearse, aún hoy, las expresiones del Congreso Constituyente convocado por don Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, e instalado en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro — ahora restaurado en su esplendor republicano, gracias a la moción y apoyo de la Cámara de Senadores y su LXIII Legislatura—, y proclamar desde su Artículo primero que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, garantías individuales de libertad y de respeto.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MANDATO CIUDADANO

La reforma al primer Título de la Constitución y a su Artículo primero antes invocado, promulgada el 10 de junio de 2011, extendió el principio del respeto a las “garantías individuales” al concepto de los

Derechos Humanos reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales que México ha suscrito y que, por ello, está obligado a cumplir permanentemente. Estos derechos generales de respeto a la dignidad humana comprenden, en una plausible y amplia gama, los derechos civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, al propósito de que en nuestra patria todos podamos gozar, en todo momento, de los servicios de seguridad y protección, de salud, de educación, en suma, de un nivel de vida al más alto grado de bienestar y dignidad.

Tal es el mandato ciudadano. No sería necesario buscar en leyes específicas de planeación y en programas como los que cada seis años el Presidente de la República da a conocer conforme a las políticas públicas de acción de su gobierno, para cumplir las promesas formuladas a los ciudadanos que, al elegirlo, le encomendaron respetarlas. La formulación de planes y proyectos denotan conocimiento y respeto de lo que es la Administración Pública y, por lo mismo, se reconoce y acepta. Pero más allá de los puntos específicos de su proyecto sexenal, el supremo mandato ciudadano es justamente el que proclama la Constitución.

Los ciudadanos se preguntan si no sería necesario emitir un Código de Ética que obligue a nuestros gobernantes a actuar en beneficio de la sociedad, de su dignidad y prosperidad. Y la respuesta categórica a esa cuestión está en el Título Primero de la Constitución; ahí está expresada la voz soberana, lo que se les ha encomendado. No se requiere nada más que esperar, en vista de su aceptación a cumplir la encomienda, que dispongan de los medios suficientes para trabajar hacia tal objetivo, de una administración pública eficiente y eficaz, a fin de orientar y aplicar la voluntad política de todos sus actos en esa misma orientación.

Conforme al artículo 87 de la Constitución el Presidente de la República declara aceptar que cumplirá el mandato. En efecto, dicha disposición contiene incluso la fórmula precisa que el titular del Poder Ejecutivo pronuncia en su acto de toma de posesión el primero de diciembre cada seis años:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

Por consiguiente, si se compromete, si manifiesta su compromiso formal de guardar tales principios, el Presidente de la República se convierte en el primer mandatario de la Nación, es decir, en el primer obligado a responder, a cumplir el mandato señalado, y según lo ha explicado claramente el doctor Héctor Fix Fierro en este mismo espacio, ser primer mandatario significa ser el más obligado a responder a sus mandantes, los ciudadanos, y, para decirlo sin rodeos, el más obligado a obedecerlos.

Según los significados que ofrece el diccionario, guardar es cumplir aquello a lo que se está obligado; acatar, respetar; pero también puede entenderse como poner algo donde esté seguro, guardar dinero (o la promesa) en un cajón.

LA ESENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La condición substancial de la rendición de cuentas es la aceptación de un compromiso encomendado. No puede entenderse el proceso, el principio fundamental de la rendición de cuentas, sin poner de relieve la participación de dos partes: una que dicta el mandato y que, por principio lógico, es superior a aquel a quien se lo encomienda; y otra que acepta servirlo y responder al compromiso.

En el amplio escenario del servicio público debe entenderse que la autoridad con la que se promulga el mandato al titular del Poder Ejecutivo está claramente prevista en el artículo 39 de la Constitución, que expresa:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Por consiguiente, los mandatarios asumen una alta responsabilidad al aceptar cumplir nuestro mandato, y en tanto la soberanía encomienda al titular del Poder Ejecutivo la tarea que establece la Constitución, debemos entender que es el pueblo, la sociedad civil, la que está hablando. En este contexto, debemos entender el mandato ciudadano como proveniente de la sociedad civil, es decir, formulado por los miembros de la sociedad civil y dirigido a los servidores públicos, que también son ciudadanos. De esta suerte, el más alto mandatario, primer obligado a cumplirnos, y sus colaboradores y miembros del complejo político y administrador, no pierden su condición de ciudadanos. Estas consideraciones han provocado que en ocasiones se confunda el sentido y alcance de la participación ciudadana; por eso es importante aludir al artículo 108 constitucional, que en su fracción IV identifica a los funcionarios y empleados de la administración como servidores públicos, destacando su deber superior de responder a sus conciudadanos, sin perder su misma condición, por los encargos de trabajar por el bien de la comunidad desde una posición, ciertamente privilegiada, pero mucho más comprometida. A no dudarlo, tal denominación es encomiable porque los eleva a la condición aristotélica de asumir una actitud de integridad, de altura de miras, de amor por su prójimo cercano con el que convive.

A quienes conforman la LXIII Legislatura de la Cámara de Senadores y a todos los integrantes de su Secretaría General de Servicios Administrativos, promotores de esta importante tarea editorial y de divulgación, ha de quedar claro que la expresión servidor público los asocia a la declaración del generalísimo José María Morelos y Pavón, al identificarse él mismo como Siervo, servidor, de la Nación, por encima de cualquier otro título encomiable.

¿QUÉ ES CIUDADANÍA?

Cuando hablamos del mandato ciudadano surge la necesidad de formularnos esta pregunta; y para responder debidamente nos puede ayudar acudir al texto del artículo 24 de la Constitución de la Ciudad de México, que el doctor Miguel Concha, ilustre conferencista y autor del ensayo que aparece en esta edición, contribuyó a redactar:

Ciudadanía es el vínculo entre las personas y la comunidad a la que pertenecen para el goce de los derechos y de su dignidad y libertad.

La participación ciudadana, según lo destaca el Auditor Superior de la Federación, C.P.C. Juan Manuel Portal, en el ensayo que aparece en este mismo libro, debe verse como una visión diferente y novedosa que llegue a convertirse en una acción mucho más activa. En el centro de esta reflexión es necesario, sin embargo, subrayar que el ciudadano al que podríamos estarnos refiriendo bajo esa nueva visión debe ser el individuo que no forma parte de ese grupo del que habla el C.P. Fernando Cervantes en este mismo compendio editorial, cuyas remuneraciones equivalen a más del 70% del presupuesto de egresos cada año, grupo que constituye el núcleo de los servidores públicos. El ciudadano que identificamos como tal en estas consideraciones es aquel que pertenece a la sociedad civil, la sociedad o soberanía mandante; en tanto que los servidores públicos son aquéllos mandatarios, es decir, obligados a res-

ponder bien, y que sin dejar de ser ciudadanos han aceptado trabajar desde los respectivos cargos, responsabilidades y empleos que ocupan en los diversos órganos y poderes del Estado para trabajar por el bien de sus conciudadanos y alcanzar los objetivos y políticas públicas invariablemente orientados al bien general.

Es precisamente ahí, en la sociedad civil, en donde reside la soberanía a que alude el artículo 39 de nuestra Constitución, la cual deberá asumirse, a su vez, como responsable y participativa a través de las instituciones y funciones establecidas a tal fin, por ejemplo los procesos electorales, para tener la autoridad moral y formal de encomendar a sus compatriotas servidores públicos el cumplimiento de sus obligaciones formalmente aceptadas.

A la luz de estas reflexiones y desde los varios ángulos que se abren ante ellas, aparentemente sencillos y dignos en teoría de cierta aceptación general, es posible reconocer, sin embargo, la realidad de complejidades que permiten entender, a más de 25 años de su aparición en nuestro lenguaje político, que prevalezcan confusiones y faltas de entendimiento acerca del significado del principio fundamental de la “rendición de cuentas”, tanto más graves cuanto que eluden los deberes esenciales de los servidores públicos que tienen derecho a preguntarse cuándo empieza su papel de mandatarios obligados, y a partir de qué punto deben exigir como ciudadanos.

Así las cosas, la exposición del concepto de rendición de cuentas ha venido soslayando el fundamento esencial y definitorio de la relación entre las dos partes: la que encomienda, es decir, los ciudadanos mandantes de la sociedad civil, y la que acepta cumplir el mandato, que son los servidores públicos, mandatarios obligados.

En medio de estas deliberaciones y desencuentros muchos estudiosos optaron por introducir en sus ensayos y propuestas algunas ideas,

aún más difíciles de entender, tales como las versiones de la rendición de cuentas “horizontal” y la “vertical”, como para llamar la atención de que dentro de las instituciones existe la obligación de responder, de cumplir a compañeros y jefes, al tiempo que se reconoce la obligación de rendir cuentas a la sociedad —¿acaso más grave?—, acerca de lo cual el Presidente de la República y sus colaboradores en la Administración Pública son constante e infructuosamente requeridos.

OMISIONES LEGISLATIVAS

Esta falta de definición sobre tan importante principio democrático nos debe mover a todos —mandantes y mandatarios— a una seria preocupación, tanto más porque en el cuerpo de las leyes que se ocupan de dicho principio prevalecen la misma omisión y su consecuente opacidad.

No podemos dejar de reconocer que el conjunto de leyes orientadas al mejoramiento de la Administración Pública y promulgadas en México a lo largo de la primera década del siglo XXI, constituye una notable aportación a la cultura administrativa de los gobiernos que particularmente decidimos proyectar a la comunidad internacional en los tiempos y augurios del nuevo milenio, como un modelo avanzado de transparencia, de respeto y promoción de los valores ciudadanos y de respeto a la rendición de cuentas, tan en boga en esos años. Este reconocimiento, sin embargo, no impide señalar una grave crítica al hecho de que en todos los preceptos, sin excepción, se hace alusión a la rendición de cuentas, ora en los textos de su exposición de motivos, ora en el cuerpo mismo de algunas de dichas leyes; y en ninguna de ellas se ofrecen definiciones ni conceptos sobre este principio democrático elemental.

En este conjunto de normas destacan la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002, como disposición reglamentaria del artículo 6° de nuestra Constitución Política, y la

reforma introducida a éste; el artículo 4 de la ley establece en su fracción IV que uno de sus objetivos “es favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos”, y la reforma constitucional del artículo 6°, dentro del Capítulo I –De los Derechos Humanos y sus Garantías–, añadió a la fracción V de su literal “A” (que) “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos (*sic*) actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”.

En 2004 se emite la Ley de Desarrollo Social, otra ley de gran avanzada que crea la Comisión Nacional de Evaluación, justamente para ayudar a que el mandato ciudadano pueda ser objeto de verdadero cumplimiento, y en su artículo 68, destinado a la Contraloría Social, expresa: “para que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas”, sin decir qué entiende por esto.

Puede calificarse como una de las mejores leyes mexicanas la promulgada en 2006 sobre presupuesto y responsabilidad hacendaria, destinada a puntualizar las responsabilidades del Estado en el manejo de los recursos para su aplicación al bien social, cuyo artículo 45 expresa: “a fin de establecer (...) medidas presupuestarias que promuevan (...) una efectiva rendición de cuentas”; y nuevamente sin decir qué entiende por esto. Posteriormente, en 2008, se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental, también un modelo de avanzada, que plantea no solamente la conveniencia, sino la necesidad de que los tres niveles de gobierno, federación, estados y municipios, apliquen las mismas reglas y publiquen informes contables y financieros en tiempo real precisamente para contribuir a la transparencia.

Desde su entrada en vigor, en el 2001, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue asociada como uno de los grandes instrumentos

jurídicos que benefician y apoyan el cumplimiento de la rendición de cuentas. Incluso, en 2009, la ley es modificada para incluir en su propio título la expresión “y Rendición de Cuentas”. Esta nueva ley regula la actividad de la Auditoría Superior de la Federación, tal y como lo expone Juan Manuel Portal, y es una de las cinco leyes que constituyen el complejo reglamentario de la reforma constitucional referente al Sistema Nacional Anticorrupción.

Es necesario reiterar que en este magnífico conjunto de leyes se señala que se debe cumplir el principio de la rendición de cuentas; pero en ningún caso se explica lo que el legislador entiende por rendir cuentas.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Los académicos bien podríamos contribuir, junto con los legisladores, a tener mucho más claridad respecto de este concepto fundamental, tampoco hemos aportado claridad en nuestras conceptualizaciones e informes.

La Auditoría Superior de la Federación, desde 2001, formuló y convocó a certámenes a investigadores, estudiosos de todo el país, precisamente para que formularan propuestas y artículos sobre qué es la rendición de cuentas, qué es la fiscalización. Poco tiempo después se creó un movimiento cívico llamado “Red para la rendición de cuentas” bajo la presidencia del Centro de Investigación y Desarrollo Económico, el CIDE. No hay una sola declaración de este conjunto de organizaciones que ofrezca una definición, o al menos un concepto de rendición de cuentas.

La Secretaría de la Función Pública y el IFAI también han emitido una serie de declaraciones al respecto. Merece una especial mención el Cuaderno 3 del IFAI, que en la ocasión de transformarse en Instituto Nacional,

el INAI, lo reeditó en su serie de Transparencia. El cuaderno se denomina precisamente “¿Qué es la rendición de cuentas?” y su autor, el doctor Andreas Schedler, de nacionalidad austriaca y gran prestigio internacional, residente en México como investigador del CIDE, incluye esta declaración: “La palabra o el concepto rendición de cuentas está poco explorado y, en consecuencia, su significado es evasivo, elusivo”. Es de preocupar que ante una opinión de personaje tan notable, los servidores públicos obligados a responder por el mandato recibido puedan estar diciendo cuando se les pide rendir cuentas, “yo también eludo mi responsabilidad”.

Bien se sabe que la frase “rendición de cuentas” es la traducción adoptada oficialmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, así como también por otras instituciones internacionales que hablan y publican declaraciones en varios idiomas; y cuando se refieren a Accountability, palabra que le dio origen, la traducen como “Rendición de Cuentas”. Pero desde algunos años antes, en la década de los setenta, el concepto de Accountability ya había sido identificado con la auditoría gubernamental o fiscalización porque está justamente dirigida a determinar el grado en que se cumplen los mandatos por parte de los servidores públicos.

El Auditor General del Canadá, James McDonell, lo expuso claramente en 1970: Accountability “es la obligación de responder por un mandato conferido”, lo cual supone la relación entre dos partes. Y agregó: “no hay rendición de cuentas sin responsabilidad”.

Varios investigadores, entre otros Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, y su servidor, hemos discutido estos conceptos y sus antecedentes para ofrecer una propuesta precisa acerca de lo que debe entenderse por rendición de cuentas, y sugerimos definirla como sigue: “La rendición de cuentas es la obligación de responder e informar sobre el cumplimiento del mandato de la soberanía popular a sus servidores públicos”.

Ahora bien, responder no es simplemente dar una contestación según me venga a la mente, como se me ocurra, a la pregunta que se me formula. Responder es hacer bien lo que se me encomendó, sin oponer pretextos o razones, por válidas que pudieran ser.

La responsabilidad derivada de aceptar un mandato –tratándose del mandato ciudadano es un alto deber– incluye obligadamente la de contar con los medios necesarios para cumplirla bien. Los servidores públicos deben tener capacidad y cualidades de honestidad e integridad; y aquí conviene recordar que la Auditoría Superior de la Federación señala en su guía básica de implementación de la integridad en el Sector Público (que) “Los servidores públicos actúan con integridad cuando observan los valores y principios de la buena administración (...) la integridad, por lo tanto, es un producto de la correcta dirección, el establecimiento adecuado del control interno y de las buenas prácticas del servicio público, así como una precondición indispensable para el desempeño eficaz y continuo del sector en su conjunto”.

Resulta obvio, por consiguiente, asociar estos dos elementos conceptuales, tal y como se enlazan los medios al objetivo, y verlos en conjunto como un proceso inseparable cuando se habla de responder al mandato ciudadano; puede afirmarse, entonces, que el control interno es la infraestructura de la rendición de cuentas.

Un ejemplo para explicar este giro podría ser el de un edificio cuya seguridad es la fortaleza interior que reside en sus soportes sólidos y bien apuntalados que eviten el derrumbe ante los sismos; tal es la importancia de la infraestructura. Y cuando hablamos de la gestión administrativa orientada a rendir cuentas a los habitantes del gran edificio que es la Nación, es imperativo que dicha gestión sea sólida y disponga, entre otros soportes y fortalezas, de la infraestructura del control interno.

El artículo 2º de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 2016, señala en su fracción VII que una de las bases del Sistema Nacional Anticorrupción es establecer las políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura y la integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas y la transparencia y fiscalización de los recursos públicos. ¿Qué concepto de rendición de cuentas va a promover el Consejo Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción?; ¿acaso el que se expuso en el Cuaderno 3 del IFAI -hoy INAI-, de que es un “concepto evasivo”?; ¿o que los académicos y los legisladores no se pueden poner de acuerdo en su significado? Es de esperar que el Comité Ciudadano del Sistema Nacional Anticorrupción, que preside la doctora Jacqueline Peschard, quien también se desempeñó como Comisionada Presidente del IFAI/INAI, esté de acuerdo en reconsiderar las ideas publicadas en su Cuaderno 3 antes mencionado.

La falta de acuerdos sobre el significado del principio fundamental de la rendición de cuentas, en el cual reside la esencia del esquema republicano y democrático de la división de poderes, está incidiendo en la realidad de otro desacuerdo, quizá mayor, acerca del postulado de la gobernabilidad, que proclama la relación armónica del gobierno y los ciudadanos para procurar el bien común bajo un esquema ordenado y sostenible.

Otro problema adicional, ciertamente no menor, es el de que al no haber consenso acerca del objetivo fundamental de todo servicio público, que es el de rendir cuentas a la ciudadanía cumpliendo sus encomiendas de bienestar y dignidad, tampoco podrá conseguirse acuerdo alguno sobre los elementos necesarios para cumplirlo. Es como decir: si no tengo claro a dónde voy, menos sabré qué caminos y medios seguir.

CONTROL INTERNO

Justamente en este punto es lamentable reconocer que tampoco existe claridad ni general asentimiento sobre lo que significa el control al interior de la administración pública. Adviértase entonces la magnitud del problema: los servidores públicos no tienen claro cuál es el mandato ciudadano por el que deben responder, ni tampoco conocen la bondad del instrumento más útil del que disponen para cumplirlo. No han sido suficientes las escuelas, los seminarios y cursos, los escritos y las prácticas a lo largo de 25 años, desde que fue dado a conocer el Modelo COSO de Control Interno como un proceso bien estructurado y orientado al logro de los objetivos de toda organización, para que reconozcan y apliquen sus virtudes. No deja de sorprender el hecho de que la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública declaren que este modelo es la mejor práctica reconocida hasta la fecha por su carácter positivo y coadyuvante del cumplimiento de objetivos institucionales, y que al mismo tiempo la gran mayoría de los responsables de observarlo, especialmente los titulares de los Órganos Internos de Control designados por la SFP, sigan confundidos y obscurezcan sus tareas al convertirlas en búsqueda de culpables a quienes acusar y sancionar, en lugar de contribuir al mejoramiento de sus funciones. Es lógico, por lo mismo, que el público en general, y en particular los analistas políticos obligados a tener más cultura administrativa, sigan identificando al control con la persecución y el castigo.

La definición de COSO es muy clara, y si el gobierno mexicano la ha reconocido en las diversas entidades responsables de su aplicación y evaluación, debe promoverla y asegurarse de ponerla en práctica: El control interno es el instrumento para cumplir los objetivos de toda organización. ¿Y cuál es el objetivo fundamental de la administración pública mexicana?: rendir cuentas. ¿Rendir cuentas acerca de qué?: de respetar los derechos humanos centrados en la dignidad humana,

a fin de que todos puedan gozar de los servicios de seguridad y protección, de salud, de educación, en suma, de un nivel de vida digno y del más alto grado de bienestar, tal y como el mandato constitucional lo expone con nítida contundencia. A la luz de estas ideas, puede decirse que hasta ahora y desde la promulgación de la Constitución de 1917 el gobierno mexicano no ha rendido cuentas.

El control interno según COSO contiene algunos principios básicos adicionales que conviene destacar en este ensayo, acerca de su carácter de proceso a ser diseñado por todos en conjunto, porque todos forman parte del mismo; no es una instrucción superior a ser cumplida obligatoriamente por los subalternos. Es un proceso integrado; ¿y qué significa integración? Es la teoría sistémica que explica la conformación del todo en varias partes relacionadas e interactuantes, las que pueden identificarse como subsistemas. Podría decirse que el correcto funcionamiento del sistema a base de la interrelación y de la coordinación de sus subsistemas obliga a asegurarse de que estén funcionando conjunta y coordinadamente, pues de lo contrario el todo, es decir, el sistema, fallaría íntegramente.

Con referencia a los componentes del sistema COSO, por ejemplo, podría pensarse en que un organismo contase con la mejor estructura de organización y con los mejores funcionarios y servidores públicos, bien preparados e identificados con los valores de su dependencia o entidad (Ambiente de Control); además de que podrían tener claramente definidos sus objetivos a fin de enfrentar los riesgos de no cumplirlos (Evaluación de Riesgos); pero si existen fallas en la definición y cumplimiento de los principios éticos de servicio público, o en la transparencia y oportunidad de la información para tomar decisiones (Información y Comunicación), así como también en las actividades de la auditoría interna como función profesional de consultoría y apoyo (Monitoreo), el conjunto todo dejará de funcionar. Si una parte del sistema integrado funciona mal, el sistema completo dejará de cumplir

su propósito. De aquí que el control interno sea un proceso complejo; pero a partir de su mejor conocimiento y continua aplicación llegaría a funcionar para servir al objetivo superior de que la administración en general –y la Administración Pública en particular– se convierta en el medio efectivo para cumplir los fines para los cuales existe, es decir, para procurar el bien común de los ciudadanos mandantes.

El Comité que trabajó en el diseño del Modelo COSO y su divulgación en 1992 –siglas alusivas a su composición– continúa actuando y ha emitido declaraciones complementarias tendientes a fortalecerlo y hacerlo más efectivo, las cuales son dadas a conocer con un número u otra sigla, seguida del acrónimo original. En 2004 dio a conocer el COSO ERM para exponer cómo las organizaciones deben llevar a cabo, en el marco del control interno, las tareas que reduzcan los riesgos a los que se enfrentan; y desde 2014 involucró a la empresa PriceWaterhouseCoopers (PwC) para actualizar este nuevo marco. En la exposición de estos propósitos PwC escribe: “El Control Interno incluye actividades diseñadas para ayudar a las organizaciones a lograr sus objetivos y metas de cumplimiento, reporte y operaciones. Parte de hacerlo, también requiere que la Administración considere el riesgo de esos objetivos, de tal forma que sea un componente inherente de la administración de riesgos. El Control Interno complementa al ERM y cada una agrega valor a la otra. Por ejemplo, el ERM ayuda en el desarrollo del objetivo, el cual es utilizado como base para el desarrollo de controles, mientras que el Control Interno hace al ERM más efectivo cuando las actividades de control están presentes sobre las respuestas al riesgo y otros procesos de ERM”.

El mayor riesgo que enfrenta cualquiera se identifica con aquello que le impida realizar su razón de existir, de cumplir sus fines y objetivos. Así, a esa nueva propuesta de COSO se la identifica como “Enterprise Risk Management”, por sus siglas en inglés.

Considerando que las mayorías, dentro y fuera de la administración pública, puedan estar confundiendo o ignorando que el control es un elemento indispensable para alcanzar sus metas —acaso basados en la acepción gramatical de que es “dominio, mando o preponderancia”—, convendrá recordar que todas las ciencias y las técnicas han dado forma a determinados términos y expresiones para su permanencia específica dentro de un lenguaje especializado, más allá de la probable connotación tradicional o de su sentido lato. Bajo este mismo orden de ideas las ciencias administrativas han adoptado el concepto “control” como parte fundamental de su desarrollo y evolución permanentes, y así se debe seguir exponiendo por los principales responsables de su uso y aplicación, a partir de los gremios profesionales y las facultades y escuelas en que se forman, y desde luego las instituciones gubernamentales garantes de su cumplimiento y aplicación.

En este ensayo, y con el fin de sumar acciones al cometido básico de divulgar y ayudar al mejor entendimiento del control administrativo en su significado favorable y eficaz, es decir, en su enfoque de ayuda práctica para cumplir objetivos, muy particularmente en el ámbito del servicio público obligado a rendir cuentas, se está sugiriendo que a la expresión conceptual “control interno” se le agregue invariablemente la de “Elementos para responder al mandato”, acompañado de la sigla ERM.

No se trata de suplantar o simplemente copiar un vocablo ya existente en el medio; es una oportuna coincidencia que sus iniciales puedan identificarse en español con el mismo propósito del postulado que le dio origen, pues ante todo riesgo que impida cumplir planes el control interno complementa al ERM y cada una agrega valor a la otra; el control interno hace al ERM más efectivo cuando las actividades de control están presentes sobre las respuestas al riesgo. En conclusión, si el control interno es el elemento que permite realizar todo propósito, y

en la administración pública éste consiste en responder al mandato de los ciudadanos, es decir, rendirles buenas cuentas, eliminando o atenuando los riesgos de no conseguirlo; y si al mismo tiempo se acepta que el vocablo “elemento” equivale al conjunto de recursos necesarios para algo, puede identificarse en todo tiempo que el proceso de control interno es el elemento para responder al mandato, cuyas iniciales (ERM) coinciden con la expresión propuesta por COSO.

La sociedad mexicana sufre de hartazgo por falta de confianza y de credibilidad en las instituciones creadas para servirla. La gobernabilidad se enfrenta al desafío de recuperarla mediante la respuesta a las exigencias de paz, de justicia, de equidad, de respeto. Un elemento básico para ir recuperando la confianza exige la aplicación de los recursos capaces de dotar al Estado de los medios que permitan responder a las demandas de la ciudadanía. El proceso de control interno debe entenderse y aplicarse a ese propósito, identificado plenamente por los servidores públicos —una inmensa mayoría busca los medios para ello—, con los “elementos para responder al mandato” (ERM). Siempre que se hable de control interno será necesario agregar que se trata de un conjunto de elementos para responder al mandato ciudadano. He ahí la mejor herramienta para los servidores honestos y comprometidos.

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización que coordina el doctor Alfredo Adam Adam inicia ya, a través de su Academia Universitaria de Fiscalización, el diseño de un nuevo esquema de adiestramiento práctico sobre el proceso de control interno conforme a las líneas de su principio de gobernabilidad. Si el diagnóstico de la Auditoría Superior de la Federación como resultado de la investigación que llevó a cabo es que los directivos y sus colaboradores en las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal no cumplen bien, no entienden, no aman su proceso de control, es imperativo señalar, en consecuencia, que la Universidad debe sumarse a la enseñanza de estos postulados. El mismo doctor Adam, con la visión

que lo ha caracterizado durante muchos años, hace una interesante premonición: “Está empezando la era en que actuará una nueva generación de profesionales de la Administración y de la Contaduría”, los cuales serán paladines del proceso del control interno como elemento de confianza, de gobernabilidad y de fiscalización constructiva.

COROLARIO

La fe debe instaurarse firmemente en el valor del ser humano; toda reflexión en torno de este fundamento, cuando se pronuncia en México, obliga a pensar en la grandeza del pueblo mexicano, en su historia y su cultura asociadas a la búsqueda de la verdad y de su grandeza, aun a costa de su propia vida. México tiene yacimientos inexplorados; México es un país patrimonial por la riqueza que contiene; México puede vivir de sus esplendores culturales y de su creatividad e ingenio.

En tanto la presente disertación en el Senado de la República impone tener respetuosamente presente y aludir al ilustre senador Belisario Domínguez, es propicio concluir citando el pensamiento de otro senador, el maestro Zoé Robledo, integrante de la actual LXIII Legislatura y también chiapaneco, que ha escrito: “El rumbo del país no es insalvable, se puede arriesgar, cambiar y luchar por la idea de un país que no deje atrás a su gente, pero es necesario cambiar de discurso y de prioridades, no más retóricas sin acción, no más política sin pueblo, no más políticos sin honor, no más luchas sin cerebro, ni corazón, no más corrupción”.

Recrear en este espacio el pensamiento del escritor uruguayo Eduardo Galeano acerca de la utopía, no como principio inalcanzable según lo expuso Tomás Moro, sino como ruta verdadera de vida, tal y como lo acepta su asiduo lector, el licenciado Roberto Figueroa Martínez, secretario general de Servicios Administrativos de la Cámara de

Senadores y patrocinador generoso de este libro, compendio de ideas: “La utopía está en el horizonte, camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se me recorre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar”.

Es preciso seguir caminando juntos, confiando en nosotros mismos y proyectando nuestra certeza como el verdadero valor que está en nuestro control y afirmación internos, en nuestro corazón. Sólo así llegaremos y cumpliremos nuestro destino secular.

Cultura de integridad pública y combate a la corrupción

Editado por el Senado de la República LXIII Legislatura, la Secretaría de Desarrollo Institucional y la Facultad de Contaduría y Administración. Se terminó de imprimir el día 26 de marzo de 2018. Edición al cuidado de Formas e Imágenes S.A. de C.V. Avenida Universidad #1953, E. 2, L. E. Copilco el Bajo, Coyoacán, formaseimagenes@gmail.com. En su composición se utilizaron fuentes de la familia RotisSerif. La impresión de interiores se realizó en papel Cultural de 90 gr y forros en cartulina Couché de 300 gr. Diseño de forros Luis Hernández - ilustrador, @lhlart. La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo y Jorge Inclán Téllez. Su tiraje consta de 1000 ejemplares



Lic. Ánuar Dáger Granja, Director General del Centro de Capacitación y Formación Permanente, CECAFP, del Senado de la República

C.P.C. Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control de la Auditoría Superior de la Federación, ASF

Lic. Roberto Figueroa Martínez, Secretario General de Servicios Administrativos del Senado;

Dr. Alfredo Adam Adam, Coordinador del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG-UNAM); y doctor Jorge Barajas Palomo, Secretario Técnico del SUG.



Universidad Nacional Autónoma de México
Senado de la República LXIII Legislatura



Secretaría de Desarrollo Institucional
Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización
Facultad de Contaduría y Administración