

Gobernabilidad y Fiscalización

**Reflexiones críticas sobre sus bases
conceptuales, retos y perspectivas**

**Alfredo Adam Adam
Coordinador**

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG, es uno de los veintidós seminarios permanentes adscritos a la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual articula sus tareas en torno a la innovación académica y al fortalecimiento institucional, en concordancia con el Plan de Desarrollo establecido por la Rectoría de la UNAM.

Desde su fundación en septiembre de 2014 el SUG ha venido organizando conferencias, mesas redondas y sesiones de discusión, alentando la investigación y la publicación de trabajos sobre los temas de su especialidad y otras materias relacionadas, tales como la administración corporativa, la ética pública, la auditoría y el control gubernamental, la información financiera y económica, la reforma energética y otros elementos propios de la fiscalización en los distintos órdenes del Gobierno de México, con la participación de especialistas, profesores y alumnos.

Sus actividades están invariablemente inscritas en los objetivos de su creación, de los que conviene destacar el desarrollo de estudios relacionados con la Gobernabilidad según los postulados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Banco Mundial, orientados a la generación de políticas públicas que aumenten la competitividad nacional con base en la economía del conocimiento.

Gobernabilidad y Fiscalización
Reflexiones críticas sobre sus bases conceptuales,
retos y perspectivas

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade
**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. 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**

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera

Revisores y dictaminadores

Dr. Jorge Ríos Szalay
**Doctor en Ciencias de la Administración,
UNAM**

Dr. Ricardo Varela Juárez
**Doctor en Ciencias de la Administración,
UNAM**

**C.P.C. y Maestra Aurea del Carmen
Navarrete Arjona**
**Maestra en Administración
de Organizaciones, UNAM**



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

*Gobernabilidad
y Fiscalización*
*Reflexiones críticas sobre
sus bases conceptuales,
retos y perspectivas*

Alfredo Adam Adam
Coordinador



Universidad Nacional Autónoma de México
México, 2017

Gobernabilidad y fiscalización : reflexiones críticas sobre sus bases conceptuales, retos y perspectivas / Alfredo Adam Adam, coordinador. -- Primera edición.
248 páginas.

ISBN 978-607-02-9615-4.

1. Finanzas públicas -- México -- Auditoría. 2. Auditoría interna -- México. 3. Administración pública -- Prácticas corruptas -- México -- Prevención. 4. Política fiscal -- México. 5. Corrupción política -- México -- Prevención. 6. Democracia -- México. I. Adam Adam, Alfredo, editor.

HJ9923.M3.G63 2017

LIBRUNAM 1958883

Primera edición: 11 de septiembre de 2017

D.R. © 2017, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,
C.P. 04510, Ciudad de México
Secretaría de Desarrollo Institucional
Ciudad Universitaria 8o. Piso de la Torre de Rectoría
Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México
Facultad de Contaduría y Administración
(www.fca.unam.mx)

ISBN 978-607-02-9615-4

Esta edición y sus características son propiedad
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

.....

Imagen de portada:

Octavio Rivero Serrano, *Expresiones. Catálogo de pintura 2001-2013*.
Abstracto nubes, Óleo 40×30 cm, 2008

Diseño y formación:

Formas e Imágenes, S.A. de C.V.
formaseimagenes@gmail.com

CONTENIDO

Prólogo	7
Presentación	9

REFLEXIONES DE CARÁCTER GENERAL

<i>Roberto Salcedo Aquino</i> La Gobernabilidad Democrática	15
<i>Juan Manuel Portal</i> Perspectivas de la fiscalización superior en el marco del sistema nacional anticorrupción	43
<i>Jorge Barajas Palomo</i> El control interno en la Administración Pública. Elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción	67
<i>Miguel Concha Malo</i> Ética Pública	103

REFLEXIONES SOBRE APLICACIONES ESPECÍFICAS

<i>Eduardo Gurza Curiel</i> La fiscalización de los Partidos Políticos y de los candidatos independientes	125
<i>Muna Dora Buchabin</i> Auditoría Forense	149
<i>Marco Antonio de la Peña García</i> <i>Alberto Tiburcio Celorio</i> Pemex en el entorno de la reforma, su naturaleza, transición y evolución del gobierno corporativo	169
<i>Manuel Aguilera Gómez</i> La Reforma Energética	187
<i>Felipe Pérez Cervantes</i> Actualidad de las normas de información financiera en México y en América Latina	209
<i>Salo Grabinsky Steider</i> Empresas familiares en México: aspectos sucesorios	235

PRÓLOGO

El progreso económico, social e institucional duradero en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, con base en una administración efectiva de los recursos nacionales y la comprobación de su aplicación a dichos fines de mejora permanente, son elementos constitutivos de la gobernabilidad y la fiscalización, que dan sustento a los principios democráticos fundamentales promovidos por la UNAM en todo tiempo.

La Facultad de Contaduría y Administración realiza desde hace varias décadas estudios e investigaciones sobre auditoría financiera y gubernamental, contabilidad y presupuestos, información económica y administrativa, así como también en materia de temas concernientes a la evaluación del desempeño, indicadores de cumplimiento de objetivos en la Administración Pública y controles internos efectivos contra la corrupción, todas ellas relacionadas con los dos conceptos antes citados.

De aquí que haya recibido con beneplácito el Acuerdo de la creación del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) publicado en la *Gaceta Universitaria* el 11 de septiembre de 2014, el cual expresa que dependerá de manera coordinada de la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI) y de nuestra Facultad de Contaduría y Administración. El SUG es uno de los veintidós seminarios permanentes adscritos a la SDI de la UNAM y articula sus tareas en torno a la innovación académica y al fortalecimiento institucional de acuerdo con el plan de desarrollo estructurado por nuestra Rectoría.

El libro que ahora nos ofrece el SUG es una valiosa compilación de los estudios y disertaciones que ha reunido en los primeros años de su intensa actividad académica como resultado de las exposiciones magistrales de distinguidos profesionales y especialistas, a quienes invitó a disertar y discutir, especialmente con los maestros y alumnos de nuestra División de Posgrado que representan un fértil campo para esparcir las semillas, tal y como lo sugiere la voz y significado de todo seminario universitario.

La edición ha sido ordenada y concertada por el doctor Alfredo Adam Adam, coordinador del SUG, ex-director de nuestra Facultad y maestro emérito de la UNAM, quien en la presentación del libro nos hace una acuciosa reseña temática de su contenido.

Considero que es una obra de consulta imprescindible no sólo para los estudiosos e investigadores académicos, sino también para los ciudadanos que se preocupan por mejorar nuestra cultura y nuestras prácticas democráticas orientadas a la mejor comprensión de la gobernabilidad y la fiscalización, sobre todo en las circunstancias graves y actuales de nuestra realidad nacional, ante las que la UNAM, la Universidad de la Nación, nos está invitando a buscar soluciones desde la amplia gama de las investigaciones y estudios que generamos permanentemente en su seno.

Juan Alberto Adam Siade
Director de la Facultad
de Contaduría y Administración

PRESENTACIÓN

El objetivo de este Seminario Universitario es promover la investigación, el debate y la divulgación de los temas que contribuyan a la mejor comprensión de la gobernabilidad y la fiscalización.

Las cuestiones que ocupan nuestra atención académica son apremiantes, por cuanto que ambos conceptos exigen claridad y prontitud ante los desafíos globales que enfrenta la situación nacional y porque, al mismo tiempo, pese a tales riesgos, no han sido suficientemente comprendidos y aceptados por la sociedad internacional bajo un criterio común.

Debido a estas mismas razones, el Acuerdo que dio nacimiento al Seminario estableció entre sus objetivos identificar y desarrollar los elementos constitutivos de la gobernabilidad en el marco de los postulados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Banco Mundial (BM) para favorecer una nueva generación de políticas públicas que aumenten la competitividad nacional, basadas en la economía del conocimiento; y realizar estudios e investigaciones sobre auditoría y control gubernamental como elementos esenciales de la fiscalización por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en México.

En cumplimiento de tales objetivos el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) determinó establecer como base prioritaria de su programa de actividades la organización de conferencias y otros eventos, para convocar en una primera etapa a varios expertos en dichos conceptos y en otros temas relacionados, a fin de

conocer sus propuestas y con base en ellas promover un proceso más detenido de análisis y discusión en el seno de nuestras diversas comunidades académicas, conforme al espíritu de libertad y autonomía que alienta la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y hacer acopio de nuevas ideas en nuestros distintos acervos para favorecer y auspiciar la continuación de estudios y la participación de otros muchos investigadores interesados y de ciudadanos comprometidos con el objetivo de construir una sociedad más justa y transparente.

A ese propósito específico corresponde la publicación de este libro, que reúne en una sola edición el conjunto de dichas aportaciones con la certeza de que la integración de sus partes podrá agregar a su lectura y reflexión una eficacia aún mayor en la búsqueda de esos importantes y urgentes propósitos.

Con el fin de facilitar el estudio se presentan estos aportes agrupados en dos segmentos. El primero de ellos, bajo el rubro “Reflexiones de carácter general”, permite ubicar nuestra atención en los diversos conceptos de la Gobernabilidad democrática, desarrollados por el licenciado Roberto Salcedo Aquino; examinar las perspectivas de la Fiscalización Superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, según el C.P.C. Juan Manuel Portal; considerar la contribución del Control interno al combate a la corrupción bajo la perspectiva de la rendición de cuentas, según lo describe el doctor Jorge Barajas Palomo; y profundizar en la visión del doctor Miguel Concha Malo acerca del significado, alcance y aplicación de la Ética pública en nuestras organizaciones.

El segundo segmento de la obra, bajo la cita “Reflexiones sobre aplicaciones específicas”, contiene seis colaboraciones cualificadas de distintos observadores y analistas que enfocan desde sus respectivas áreas de actividad profesional y observación académica, los amplios grados de influencia que las mismas tienen en el desarrollo de la cultura de la gobernabilidad y la fiscalización, tanto en el ámbito gubernamental como en el de los sectores empresariales y sociales.

La íntima relación entre la gobernabilidad y la fiscalización se pone de manifiesto en el trabajo de Eduardo Gurza Curiel, acerca de la revisión técnica, profesional e independiente en los cuestionados procesos electorales sobre los partidos políticos y los candidatos independientes en México. La doctora Muna Dora Buchahin nos expone en seguida la importancia de la Auditoría forense como disciplina profesional de aplicación global en el combate a la corrupción, para luchar contra este flagelo, que está infringiendo seriamente nuestros postulados de gobernabilidad. En la siguiente colaboración específica se nos describen, en el contexto de la transformación de Pemex en una “empresa productiva del Estado”, los detalles de su nuevo marco jurídico y de la implantación del modelo del Gobierno Corporativo en su operación diaria, según Alberto Tiburcio y Marco Antonio de la Peña. En la línea continuada de reflexión abierta, esta sección del libro incluye seguidamente la opinión crítica del analista político Manuel Aguilera Gómez sobre la reforma energética. Dos interesantes enfoques de la gobernabilidad y la necesaria aplicación de los principios derivados de la gobernanza en el sector privado cierran el libro con las colaboraciones del C.P.C. Felipe Pérez Cervantes sobre la Actualidad de las Normas de Información Financiera en México y América Latina, y del ingeniero Salo Grabinski, acerca de la Sucesión en las Empresas familiares.

Es necesario subrayar que la composición de este volumen tiene el propósito de ofrecer a los estudiosos e interesados en nuestros dos principios temáticos, reunidos en una misma edición, los juicios ideológicos de los expertos e investigadores que se han ocupado en el pasado reciente de aportarnos su visión crítica y al mismo tiempo participativa, con el objetivo de mejorar nuestros sistemas democráticos y de rendición de cuentas. La velocidad de los cambios y la dinámica y avances en los marcos jurídicos relacionados con las dos materias objeto de nuestra reflexión académica, sin embargo, podrían hacer suponer que algunos textos, escritos entre abril de 2015 y marzo de 2017 ya han sido superados, aclarados o dejados sin efecto. Pero lejos de invalidarlos, su relectura nos permite apreciar que nuestro proceso de estudio y análisis es permanente y ha de traducirse en un paulatino

mejoramiento que en última instancia, es el propósito de la investigación académica y del trabajo universitario de todos los días.

En el prólogo de la obra el doctor Juan Alberto Adam Siade, director de la FCA, alude a los fundamentos en que se sustentó la creación de nuestro Seminario, afirmando que los conceptos de gobernabilidad y fiscalización procuran 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 y la verificación de su debida aplicación a dichos fines; asimismo resalta que nuestra Facultad realiza desde hace varias décadas actividades docentes y de investigación sobre auditoría financiera y gubernamental, contabilidad y presupuestos, información económica y administrativa, así como en materias concernientes a la evaluación del desempeño, a los indicadores de cumplimiento de objetivos en la administración pública y al control interno efectivo contra la corrupción, todas ellas relacionadas con esos dos grandes conceptos.

Si bien la publicación de esta nueva obra del acervo cultural de la UNAM ofrece los primeros diez estudios realizados por el SUG con la participación de los autores antes presentados, no agota sino alienta la continuidad de la exploración prospectiva sobre tan importantes disciplinas, misma que se seguirá realizando en la Academia Universitaria de Fiscalización, recientemente creada como programa permanente del propio Seminario.

Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

REFLEXIONES
DE CARÁCTER GENERAL

ROBERTO SALCEDO AQUINO

Licenciado por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México.

Oficial mayor en el Departamento del Distrito Federal y en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de Relaciones Exteriores.

Director general Adjunto del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras)

Miembro de la Comisión Negociadora para la paz en Chiapas por parte del Gobierno de la República.

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

Desde el año 2000 es auditor especial de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Miembro del Comité Consultivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización y académico fundador de la Academia Universitaria de Fiscalización.

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

ROBERTO SALCEDO AQUINO

RECENSIÓN

Se considera necesaria una reconceptualización de los términos: gobierno, gobernable, gobernabilidad, gobernanza y gobernación, y vincularlos con el marco conceptual de la democracia y lo que ésta supone en relación con el sistema de controles, la rendición de cuentas y la transparencia.

Se propone que la democracia sea definida como un sistema donde los gobernantes son los gobernados; donde los gobernados son gobernantes; y donde el gobernador siempre es gobernado. Si estas relaciones se producen, entonces se puede hablar de gobernación democrática. Se desarrollan las dos corrientes académicas para la explicación de la gobernabilidad democrática. La primera, estudia la capacidad de procesamiento del sistema; se asegura que las políticas públicas están mal diseñadas y que la administración pública ha quedado atrapada entre los intereses concretos que debería estar gobernando. La segunda, sostiene que hay tres crisis en el Estado: una fiscal, una de racionalidad y otra de legitimidad. De acuerdo con las dos corrientes, el concepto de gobernabilidad puede definirse como el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder, sin excesivo riesgo de desarticulación social y con mínimos necesarios de coherencia y unidad sociales.

Se propone que la gobernación democrática sea diseñada sobre dos postulados: los siete pilares de la concepción democrática y sobre las ocho características inherentes del poder ejercido democráticamente.

Finalmente, se conceptúa que la publicidad de lo público debe permitir que cualquier persona interesada en la cosa pública pueda juzgar por sí misma sobre el ejercicio del poder. Respecto de la transparencia, se comenta que el secreto es un rasgo inherente a toda administración pública y la discreción un rasgo cultivado por los administradores. Hay opacidad en los cuerpos legislativos, pues la legislación tal como hoy se produce no se discute públicamente; se formula, ordena y concluye en las comisiones. La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y con qué lo hace, sino además cómo se hace y por qué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades.

Se define la rendición de cuentas como la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. A la luz de los principios de la administración responsable, se propone una reconsideración de la definición tradicional para formularse como una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

Se concluye, que la gobernación y la gobernabilidad democráticas son fenómenos complementarios; el primero, se refiere a la parte cualitativa de la democracia, y el segundo, a la posibilidad fáctica de producir los bienes y servicios públicos que hagan posible pasar de la convivencia a la cooperación social.

PREÁMBULO

El primer desafío al abordar los problemas sociales es la definición de los conceptos que se van a utilizar; éstos nos permiten la comprensión y explicación de los fenómenos por estudiar. Hay conceptos operacionalizados por una teoría; otros, no están orientados por los resultados empíricos; y algunos surgen de la confrontación entre la teoría y la práctica. Cuando estos conceptos se vinculan e interrelacionan de manera lógica y metodológica, se conforma un esquema teórico que se denomina sistema conceptual de interpretación, que todo académico debe transparentar para hacer más comprensible su posición.

En las ciencias sociales, el requisito de la objetividad consiste en que los conceptos definan, con la mayor precisión posible, los fenómenos que pretenden explicar. Siguiendo a Robert K. Merton, a este proceso de precisión se le podría llamar “re-conceptualización”, que consiste en reanalizar el concepto en relación directa con el fenómeno social y el marco teórico de interpretación. Se trata de precisar el concepto y aumentar la potencia explicativa del marco conceptual.

Con base en el argumento anterior, considero necesario una reconceptualización de los siguientes términos: gobierno, gobernable, gobernabilidad, gobernanza, gobernación y de todos éstos en vinculación con el marco conceptual de la democracia y lo que ésta supone con relación con el sistema de controles, la rendición de cuentas y la transparencia.

En este ejercicio de reconceptualización, dos son los referentes clave: gobierno y democracia; ambos son conceptos operacionalizados por una teoría. El primero se define como el centro real y unitario de acción, que existe en la multiplicidad de centros reales y autónomos, ya individuales, ya colectivos. Es una unidad de acción regida por la ley de la organización; su propósito es convertir la vecindad en convivencia, y ésta, en cooperación social. Por lo tanto, el gobierno es una unidad de organización que tiende a lograr la cooperación social; la

falta de unidad en la organización y las confrontaciones sociales fuera de los cauces institucionales son las características fundamentales del desgobierno.

Los términos gobernable y gobernabilidad son muy semejantes. La gramática española establece que el sufijo “able” significa una posibilidad pasiva, es decir, capacidad o aptitud para recibir la acción del verbo; gobernable, entonces, significa que algunos asuntos o problemas pueden ser conducidos y ordenados. Siguiendo nuestro concepto clave –gobierno– gobernable significa que la convivencia humana puede ser organizada y conducida hacia la cooperación social. El segundo término está compuesto con el sufijo “bilidad”, que se utiliza para construir sustantivos abstractos que significan cualidad; por lo tanto, la gobernabilidad se refiere a la capacidad de un gobierno para organizar y dirigir a su sociedad. En términos concretos, es la capacidad de resolución de conflictos por los medios institucionales.

El término gobernanza lo define el *Diccionario de la Real Academia Española* como la acción y efecto de gobernar; en las ciencias sociales es un concepto generado por la confrontación entre la teoría y la práctica; entre un deber ser democrático y un ejercicio anómico. La palabra gobernanza es de origen francés, *gouvernance*; pasó al inglés como *governance* y desde entonces ha sido sinónimo del ejercicio del poder y de la actividad gubernamental. A partir de los años noventa y con el impulso de todas las agencias de las Naciones Unidas y sus organizaciones regionales, pero en especial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se ha dado un nuevo sentido al concepto: el resultado de la relación de pesos y contrapesos entre Estado-mercado-sociedad civil. Desde este mirador se estudia el ejercicio del poder como una interacción de fuerzas y factores reales de poder para la toma horizontal de decisiones. Se presenta al mercado no sólo como instancia de regulación económica, sino también social y política; se privilegia el papel de los actores no gubernamentales y se multiplican las instancias, niveles y redes de la sociedad actual.

La definición más común considera la gobernanza como una manera de gobernar promoviendo un sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y mercado. De acuerdo con esta tendencia se crea en 1995 la Comisión de la Gobernanza Global y la OCDE instituye la revista *Governance in the 21st Century*. Los académicos que utilizan el término pueden dividirse en dos tendencias: aquellos que se van al extremo negativo y postulan una gobernanza sin gobierno, señalan como paradigma el libre juego de las fuerzas sociales; los otros ven muchas ventajas en el concepto y lo utilizan para denotar un ejercicio democrático horizontal entre las fuerzas sociales frente a la verticalidad del ejercicio de la gobernación. Entre los extremos siempre hay un espectro por recorrer.

Finalmente, el quinto término, gobernación, según el diccionario, es la acción y efecto de gobernar, es el ejercicio del gobierno. Por lo tanto, en términos semánticos, gobernanza es un sinónimo de gobernación. Pero la actual cultura política ha diferenciado estos dos términos: Gobernación es el ejercicio del poder político a través de las instituciones creadas para el efecto; gobernanza es el ejercicio de todos los actores frente a sí mismos y frente al gobierno. La gobernación se ejerce desde el poder político; la gobernanza, fuera de él, y lo más cerca de la sociedad civil.

LA AUTOCRACIA Y LA DEMOCRACIA

Los cinco términos deben ser vinculados con el adjetivo calificativo democrático. ¿Qué es lo democrático? La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba y se rige por el principio de la soberanía del pueblo: todo poder procede del pueblo y se instituye para beneficio de éste. La autocracia organiza al Estado de arriba hacia abajo, la soberanía pertenece al dominador.

En la autocracia todo poder estatal proviene del autócrata; a él incumbe adoptar todas las decisiones políticamente relevantes. En la

práctica, el monarca absoluto o el moderno dictador reparten ampliamente su poder, ante todo, con su burocracia y los demás órganos de dominación, como lo son los grupos económicos nacionales o internacionales, religiosos, étnicos, culturales, medios de comunicación. El poder autocrático no significa que el dictador o el monarca sean omnipotentes; significa sólo que el poder encuentra límites únicamente en las relaciones de los poderes fácticos de la sociedad.

En la autocracia se produce una confrontación entre los que detentan el poder y los que poseen algún poder, que son, en cierto grado, independientes unos de otros, pero que persiguen fines y tienen intereses que pueden ser comunes, complementarios, divergentes o excluyentes. Para explicar este fenómeno se ha construido académicamente el término gobernanza que en síntesis significa las relaciones de negociación que deben darse para llegar a acuerdos y las garantías que deben establecerse para que esos acuerdos se cumplan. Se supone que existe una distancia entre el poder político y los demás poderes de la sociedad; distancia que es necesario conservar, pero mediante consensos horizontales que permitan a todos los actores funcionar de acuerdo con sus intereses, que no siempre pueden coincidir con el interés general. Se pretende que los intereses individuales y de los factores reales de poder puedan atenderse, en el mejor de los casos, sin estar en contra del interés público. Siguiendo esta lógica tocaría al poder político el cuidar los intereses de todos que no necesariamente pueden coincidir con los intereses de cada uno.

En la democracia la trama y la urdimbre son distintas. Los asuntos públicos determinan la acción del gobierno y éste recibe un mandato de la soberanía popular y tiene que cumplirlo, rendir cuentas y someterse a la fiscalización. En la democracia, la soberanía del pueblo, por definición, se ejerce mediante el principio de la división política del poder, con el objetivo de que el poder controle al poder. Esto significa que existen mecanismos por los cuales el pueblo dispone de un poder político eficaz que se revela en la práctica en todos los asuntos

públicos, pero, sobre todo, en el nombramiento, revocación y control de los dirigentes políticos.

La organización democrática, con su división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, debe limitar eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo, sin excepción alguna, una suma muy variable de libertades, es decir, de poder social y político.

La democracia sirve para proteger a las mayorías, lo mismo que a las minorías; y éstas son las que necesitan mayor protección. Según la versión clásica, la minoría de un voto tiene el mismo derecho de hablar y manifestarse que la opinión contraria de todo el resto. La propuesta de una pequeña minoría es tan inviolable como la de la multitud.

Gobernar mediante la existencia de mayorías y minorías es algo abstruso porque se trabaja en la eterna dialéctica de la política: a cada posición, muchas oposiciones; a muchas oposiciones, mucha negociación para llegar a acuerdos y pactos, para volver nuevamente a reiniciar el ciclo. En una democracia los ciudadanos aman sus credos que les son muy queridos, pero no lo hacen hasta el extremo de destruir a los otros por ser contrarios a su modo de pensar.

La polisemia en la democracia tiene que encontrar una expresión apropiada; todas las voces deben tener cabida en los medios de comunicación, eso es transparencia, de tal forma que la opinión pública se conforme con las razones de todos y el conflicto se resuelva mediante el diálogo público. El avance de la democracia siempre se ha asociado a la libre discusión de los problemas políticos, con dos reglas: una, para elegir a los representantes, que se traduce en el veredicto electoral; otra, para discutir la dirección del Estado mediante leyes y políticas públicas, que se resuelve mediante la lógica de las razones esgrimidas por todos en relación con la congruencia de los intereses en discusión con el interés general.

En conclusión, la democracia es un sistema donde los gobernantes son los gobernados; donde los gobernados son gobernantes; y donde el gobernador siempre es gobernado. Si estas relaciones se producen entonces se puede hablar de gobernación democrática. Ésta proclama la identificación total entre gobernantes y gobernados; y el establecimiento de todo un sistema de controles para evitar desviaciones al ejercicio de la soberanía popular.

LA GOBERNACIÓN DEMOCRÁTICA

Es el sistema mediante el cual se ejercen, de manera armónica, los siete pilares de la democracia: la libertad, la igualdad, el interés por la cosa pública, el conflicto de cosmovisiones sobre el devenir del Estado, el diálogo, el consenso y la tolerancia. Diseñar un sistema de instituciones que tenga como resultado una gobernación democrática significa construir una estructura para el ejercicio del poder, donde no haya: diferencia entre gobernantes y gobernados; derechos sin las correlativas obligaciones; ejercicio del poder sin controles; nadie quiera hacer prevalecer sus intereses sobre los de la comunidad; ningún conflicto se dirima mediante la violencia; ninguna posición sea tan extrema que impida llegar a acuerdos; y donde nadie gane para siempre y nadie pierda para siempre.

La gobernación democrática es un ejercicio de justicia distributiva bajo el principio de que la democracia pretende la igualdad de sus miembros; en ella se ejercen todas las libertades de la libertad sin más límite que los derechos de los otros. Como paradigma se pretende que todos los miembros estén interesados por la cuestión de todos, por la cosa pública, no hay *free riders* y si los hubiere, hay una presión social sobre ellos, no un ejercicio autoritario y represivo. El interés ciudadano por la cosa pública produce un diálogo permanente entre las distintas cosmovisiones de lo que debe ser la cosa pública y el rumbo que debe tomar el Estado. Este diálogo genera un conflicto natural que debe resolverse mediante la negociación y debe concluir en pactos; el cumpli-

miento de ellos generará la confianza de la ciudadanía en sí misma y en sus representantes. El ejercicio de todo ello es posible porque hay tolerancia de los que no están de acuerdo con la decisión de la mayoría; y ésta jamás piensa que la minoría es enemiga ni que hay que eliminarla; al contrario, la tolerancia lleva a aceptar que las razones minoritarias pudieran tener razón en ciertas circunstancias y en futuros cercanos, de tal forma que el conflicto vuelva a surgir y vuelva a resolverse según la correlación de fuerzas y de razones.

La gobernación democrática, por lo tanto, requiere la existencia de un mínimo de comunidad; es decir, la unidad sobre la base de cosas comunes: la *res publica*, el bien común. El objetivo final de la gobernación democrática es convertir ese mínimo de comunidad, por la vía de la confianza y la tolerancia, en el máximo común denominador sobre la base de la negociación, de los consensos y del cumplimiento de los pactos.

En la gobernación democrática no existen unos y otros; existe sólo un nosotros. Hay una identificación entre gobernantes y gobernados; no hay divorcio entre gobierno y soberanía popular y, por lo tanto, no hacen falta —teóricamente— escudos políticos o la movilización de las fuerzas fácticas para defenderse del gobierno, actuar contra el gobierno, ganarle al gobierno, confrontarse con él. El control del gobierno está dentro de él por el mero hecho de que los gobernantes son los propios gobernados.

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA LOGRAR LA CONVIVENCIA SOCIAL

Existen, fundamentalmente, dos corrientes académicas para la explicación de la gobernabilidad democrática. La primera estudia la capacidad de procesamiento del sistema y llama ingobernabilidad a la sobrecarga de demandas e insuficiencia de la capacidad de procesamiento. El líder de esta corriente es Samuel Huntington (véase *El orden político en las sociedades en cambio*, *The clash of civilizations?* y *El choque*

de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial). Pertenecen a esta corriente, entre otros, Daniel Bell y Michel Crozier. Estos autores se centran fundamentalmente en explicar la ingobernabilidad como el producto de una sobrecarga de demandas a la que el gobierno debe responder con la expansión de sus servicios y el aumento de sus productos; esta situación conduce a la crisis fiscal.

La sobrecarga debilita la eficacia del gobierno y el consenso de los ciudadanos. Sin eficacia no hay consenso y sin éste, no hay eficacia. Acusan al Estado de Bienestar de haber enfatizado los derechos y no haberlos equilibrado con las obligaciones, lo que ha producido la disfuncionalidad del gobierno, la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el gobierno y en el liderazgo. La disminución de confianza respecto de las instituciones gubernamentales ha provocado una disminución de las capacidades del gobierno para procesar con eficacia, eficiencia y economía los problemas; se ha constituido un círculo vicioso, que puede definirse como una espiral de ingobernabilidad.

La ingobernabilidad de las democracias —aseveran teóricos de esta corriente— deriva de la sobrecarga de la demanda. El reconocimiento de derechos cada vez más diferenciados a grupos cada vez más amplios de la población produce una demanda de bienes y servicios públicos que resulta imposible procesar. El resultado es la avería de la máquina gubernamental y el aumento del gasto público para satisfacer a todos aunque sea un poco. Entonces la propia administración pública queda atrapada entre los intereses concretos que debería estar gobernando. La sobrecarga produce fenómenos patológicos: no sólo se gasta demasiado dinero público, sino que además se gasta mal. Los derroches, la ineficacia y el exceso de burocracia aumentan la gravedad de las crisis y al mismo tiempo obstaculizan las intervenciones correctivas.

Como consecuencia del exceso de demandas insatisfechas, la administración pública responde con una sobrerregulación con el fin de

proteger el interés general o, al contrario, intereses aislados en detrimento de aquel. El exceso de regulación altera el funcionamiento del mercado y, por lo tanto, provoca un aprovechamiento irracional de los recursos; además, frena la innovación y la flexibilidad.

La tesis de la sobrecarga critica el papel de los partidos políticos que, al volverse partidos “ofrecelotodo”, no seleccionan la demanda y, por tanto, acaban por convertirse en representantes de intereses heterogéneos y contradictorios. Gran parte de la actividad de los congresos se reduce a establecer disposiciones a favor de uno u otro interés. Esta negociación inacabable produce decisiones irracionales, ocultación de los costos de la administración, opacidad en el funcionamiento de los partidos y una gran fragilidad en el diseño de las políticas públicas.

El enfoque de la ingobernabilidad por sobrecarga de la demanda se complementa con la teoría de los fracasos del Estado. Se explica el fenómeno así: el Estado, al intervenir cada vez más para corregir disfunciones o injusticias producidas por el libre mercado, ha acabado no solamente por derrochar recursos, sino también por no ofrecer soluciones reales a los problemas sociales. La administración pública sólo ofrece soluciones costosas e ineficaces y favorece en gran medida a los grupos que tienen posibilidad de presión política.

Toda esta situación conlleva a que las políticas públicas estén mal diseñadas y los resultados sean muy diferentes de los esperados. Así, pues, los fracasos del Estado legitiman el envío de recursos públicos al mercado, suponiendo que éste posee un mecanismo mágico de gestión eficaz. Por ello numerosos analistas aseveran que los bienes públicos producidos por la política y la administración podrían producirse y venderse en el mercado; y proponen privatizar los servicios públicos: agua, drenaje, recolección de basura, alumbrado público mantenimiento de parques y jardines, amén de otros estratégicos, como la generación de energía, la seguridad social e incluso la seguridad pública. Otra consecuencia de la sobrecarga es que los presupuestos constituyen

premios y favores distribuidos con criterios políticos, mientras que todo lo público acaba por ser objeto de un *spoil system*. Ello resta legitimidad a las instituciones y a la política.

Debido a lo anterior, se arguye finalmente que el Estado debe desempeñar un papel de carácter residual; se trata de reducir el mal a su mínima expresión y aumentar la actividad privada en asuntos públicos debido a la “demostrada eficacia” de la empresa en estos asuntos.

Considero que si la raíz del problema es la sobrecarga y el *spoil system*, la solución no está en enajenar los bienes y servicios públicos al sector privado, lo cual constituiría una privatización del espacio público, reducir la cosa pública, lo que es de todos, a su mínima expresión. Comentando este mismo punto, Alejandro Nieto asevera: “el desgobierno de España se produce por la perversa intención de la clase política empeñada en que la cosa pública no funcione para así poder saquear al país a su gusto; y a tal efecto ha provocado una desorganización sistemática del aparato público”. (Nieto, 1996:12.)

La verdadera solución, la que va a la raíz del problema, es la corresponsabilidad democrática de que a toda demanda del sector público corresponda una obligación por el lado fiscal; de tal manera que la sobrecarga se equilibre entre la posibilidad de hacer y la responsabilidad de los ciudadanos de contribuir a ese hacer: eso es equilibrio democrático: a todo peso un contrapeso. Se trata de mirar al Estado desde otro mirador, del lado de las contribuciones, del ingreso fiscal, de la posibilidad de crear más riqueza pública que después mediante consensos y acuerdos se distribuya, se rindan cuentas y se fiscalice. El *spoil system* se resuelve si buscamos una auténtica representación entre gobernantes y gobernados, si los identificamos como un solo cuerpo; de esa manera, nadie roba lo que es suyo y tampoco permiten que otros lo roben. No hay botín, hay una riqueza pública que es necesario administrar con equidad, justicia y prudencia para hacer crecer ese capital. Como

corolario de esta política debe decirse que las campañas políticas no pueden ser un concurso de oferta del botín.

Según mi punto de vista, la tesis de la sobrecarga es una tesis tecnocrática, pues lo que subyace en ella es simplemente equilibrar entradas con salidas; según el enfoque, la gobernación se calificaría como exitosa al alcanzar el déficit fiscal cero. Esto, por supuesto, resulta absurdo puesto que elevaría la tensión social y provocaría desequilibrios sistémicos, anomias de gran envergadura. Bentham conceptualizó así el problema: “La acción de gobierno se lleva a cabo por medio de una serie de operaciones simultáneas; obra por medio de una serie de actos; y si queda inmóvil, es que el cuerpo político, como el humano, está en las últimas... Para que haya acción deben hacerse los pesos desiguales, esto es, deben dejar de equiponderar” (Bentham, 1990:146).

Podemos sintetizar el problema de esta manera: la democracia alienta la participación social; ésta, la sobredemanda de bienes y servicios públicos; la política electoral es una subasta de ofertas, por lo que la administración pública sufre un colapso y se produce una crisis de gobernación. La solución, se nos dice, es el mercado, dejar que éste venga a componer las cosas aunque sea a largo plazo. El mensaje es que la democracia debe subordinarse al mercado.

Afirmo que la democracia no es una relación con el fisco. Es ejercicio de una soberanía, lo que significa detentar derechos y compartir la responsabilidad de producir con calidad y cantidad bienes y servicios públicos que permitan la cooperación social. En una democracia esta relación entre derechos y obligaciones, debe ser el verdadero equilibrio; el problema es el fenómeno de los *free rider*; de aquellos que, por sí o impulsados por otros, quieren zafarse de las obligaciones que derivan de la vida en común.

El objetivo es lograr un equilibrio entre las exigencias y el esfuerzo para producir bienes públicos, no esperar un equilibrio entre el debe y

haber. No se trata de bajar la demanda cuando ésta es legítima, sino de estar conscientes de que todos debemos contribuir al aumento de los bienes públicos, de tal manera que el equilibrio dinámico se vaya logrando y que los resultados alcanzados permitan confiar en que la contribución a la producción de bienes públicos es equitativa de acuerdo con la riqueza de los individuos, y que, además, estos bienes públicos se distribuyen mediante consensos democráticos y se rinden cuentas sobre este proceso, se fiscaliza y se exigen responsabilidades.

La política democrática es una jerarquización de demandas; no todo es igualmente urgente ni tiene el mismo interés general. El ejercicio democrático significa examinar el impacto que causaría el cumplimiento de las demandas en los bienes públicos, en el gasto público y en el equilibrio de la distribución, preguntándose siempre en qué medida esa distribución contribuirá al bienestar colectivo presente y futuro.

La segunda corriente es considerada neomarxista. Sus principales autores son O'Connor, Habermas y Offe (en la bibliografía de este trabajo se consignan algunas de sus principales obras). En síntesis, sostienen tres argumentos: primero, que hay una crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del capitalismo avanzado y agravadas por el sistema democrático; segundo, que hay una crisis de racionalidad que se puede definir como la incapacidad de la burocracia para manejar correctamente los mecanismos de control que le exige el sistema democrático; y tercero, que el Estado protege su propia legitimidad desarrollando servicios asistenciales que le producen crisis fiscales y conflictos de producción.

De acuerdo con las dos teorías, el concepto de gobernabilidad puede definirse, entonces, como el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder, sin excesivo riesgo de desarticulación social y con mínimos necesarios de coherencia y de unidad sociales. La gobernabilidad se produce por un grado alto de productividad colectiva de bienes y servicios públicos y una justa distribución de ellos.

EL DISEÑO DE LA GOBERNACIÓN DEMOCRÁTICA

La gobernación democrática, para que lo sea, tanto como unidad de organización para lograr la cooperación social como unidad construida de abajo hacia arriba sobre el principio del interés general y con la identificación entre gobernantes y gobernados, requiere ser diseñada sobre dos postulados: a) sobre los siete pilares de la concepción de la vida democrática; y b) sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente.

Sobre los siete pilares de la concepción de la vida democrática

La gobernación democrática estructura un juego de equilibrios dinámicos entre garantías y obligaciones; entre posiciones y disidencias que se resuelven mediante negociaciones y pactos. Los conflictos entre intereses particulares y entre éstos y el interés general deben resolverse teniendo en cuenta este último; la tolerancia está presente tanto en los ganadores como en los perdedores; siempre se está en espera de nuevos conflictos y se mira en ellos la posibilidad de avance en la conformación de la convivencia, nunca se les mira como disruptivos ni anómicos. El resultado de todo ello es el funcionamiento de consuno de los siete pilares de la gobernación democrática.

El ejercicio de las libertades no puede ir en contra del interés público; la marcha hacia la igualdad no puede constreñir la libertad; se crea entonces un equilibrio que no permite ni más libertad para que haya menos igualdad, ni más igualdad en detrimento de las libertades.

El juego entre los intereses privados y el interés público debe generar la conciencia de que es prioridad mantener, en primer lugar, este último, y ese debe ser el primer y fundamental acuerdo democrático; sobre esa base puede discutirse todo. Si se preserva lo que nos une,

lo que nos hace comunidad política se puede discutir todo lo demás, puesto que será lo accesorio y sigue la suerte de lo principal. Sobre ese acuerdo, la lucha de los intereses privados y la contienda de las concepciones sobre el deber ser del Estado serán legítimas y enriquecerán la vida democrática.

Otra de las reglas del juego democrático es que todas las diferencias se deben resolver mediante el diálogo y la negociación y que nadie tendrá tanto poder para imponerse; se debe llegar a consensos. Los pactos que surjan de la negociación, deben nacer de la persuasión y del convencimiento, que significa vencer juntos

Finalmente, la tolerancia es el último eslabón de este sistema de equilibrios, pues merced a ella las minorías permiten gobernar a la mayoría, pero están atentas a que la razón del número sea también una razón de la lógica en relación con el bien general. Así, las mayorías deben demostrar que no son mayoría en razón del número, sino del peso de su lógica, de su congruencia, de sus argumentos; se produce, entonces, una espiral de argumentación permanente que permite a la democracia mejorarse en forma continua. Ésta es un plebiscito cotidiano como decía Renán: “Una nación es, pues, una gran solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que aún se está dispuesto a hacer. Supone un pasado, pero se resume en el presente, por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de vida”. (Renán, 1957:107.)

El meollo de la vida democrática es que todo es conflicto: “...no hay gobierno que esté tan sujeto a las guerras civiles y a las agitaciones intestinas como el democrático o popular, a causa de que no hay tampoco ninguno que tienda tan continuamente a cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y valor para sostenerse. Bajo este sistema debe el ciudadano armarse de fuerza y de constancia y repetir todos los días

en el fondo de su corazón: malo periculosam libertatem quam quietud servitium [prefiero una libertad riesgosa que una tranquilidad servil]”. (Rousseau, 1971:36.)

La dialéctica democrática está constituida por el conflicto, la negociación y el acuerdo en un perpetuo continuum. La persuasión se convierte entonces en un principio esencial para las comunidades democráticas, pues implica la responsabilidad de resolver los conflictos dentro y entre la propia comunidad y en donde número y razones de la razón no son contradictorias. La razón exclusiva del número es olocracia; la imposición de razones es tiranía.

Sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente

Ocho son las características del diseño del ejercicio del poder en un gobierno de pesos y contrapesos: estar distribuido, ser regulado, estar limitado, ser accesible, ser predecible, ser eficaz, ser rendidor de cuentas y ser fiscalizado. Estas cualidades son las que constituyen el eje del control del poder dentro de sí mismo.

El poder democrático contiene, de manera inmanente, sus propios límites si está estructurado sobre esas bases; cada una ellas reclama una dosis adecuada para controlar y potenciar la fuerza del poder.

La distribución por especialización es la primera característica. Sus fundamentos fueron establecidos por Montesquieu en el capítulo VI del libro XI de *El Espíritu de las leyes* y consiste en la partición de las funciones de hacer leyes, ejecutarlas y juzgar. La regulación, por su parte, debe obedecer a patrones de racionalidad del ejercicio de la función pública y tiene como objetivo evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se busca que actúen siempre conforme a leyes y normas.

Acotar la discrecionalidad del funcionario público es un lado de la moneda; el otro es evitar que éste se vea presionado por las fuerzas sociales para romper las normas y las reglas merced a la presión política y social. La regulación es también una defensa del cuerpo social para que nadie obtenga bienes y servicios públicos fuera de los cánones establecidos.

La limitación se refiere a constreñir al servidor público sólo a lo que le permite hacer la ley, en ámbito, en atribuciones y en tiempo. La accesibilidad significa que todo ciudadano que cumpla las condiciones exigidas por la ley puede formar parte del ejercicio del poder y quienes no lo formen pueden acceder a toda la información que requieran. La accesibilidad implica la transparencia de la función pública. También significa que el fiscalizador pueda tener acceso a toda la información para emitir dictámenes acerca del uso y destino de los recursos públicos.

La predictibilidad se conceptualiza como la permanencia de la acción en relación con las consecuencias que se esperan de ella; en otras palabras, se trata de que los medios de administración siempre lleven a los mismos fines; es una racionalidad de medios-fines.

La eficacia consiste en la administración por resultados; la administración pública se instituye para satisfacer las expectativas razonables de la comunidad. Para verificar esta situación se han desarrollado las auditorías de desempeño, también denominadas de resultados, que tienden a examinar el grado de cumplimiento de objetivos y metas de las políticas públicas.

La rendición de cuentas constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante a través de sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato. La fiscalización, a su vez, es el control de la soberanía popular que consiste en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que

han rendido los mandatarios. Sus objetivos consisten en verificar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y ha administrado recursos públicos la responsabilidad inherente a ese ejercicio.

La democracia se constituye y se opera con demócratas. Se es demócrata si se es libre; si se es igual; si se tiene conciencia y responsabilidad frente a los asuntos públicos; si se tiene energía para luchar por las convicciones propias y se respetan las ajenas; si se tiene amplitud de criterio para pactar continuamente la marcha del gobierno; si se es tolerante para convivir y cooperar con los que no piensan y actúan igual que uno.

LA TRANSPARENCIA

Si todos los aspectos funcionales del ejercicio del poder están determinados y conocidos públicamente se puede hablar de un desempeño democrático y transparente. La publicidad de lo público debe permitir a cualquier persona, razonablemente inteligente e interesada en la cosa pública, juzgar por sí misma acerca de si está salvaguardada la igualdad de trato y excluido el favoritismo, el nepotismo y la arbitrariedad; si los recursos públicos se están ejerciendo con probidad y para los fines a que fueron destinados; si los funcionarios públicos cumplen con el perfil del puesto que ocupan.

La publicidad de lo público es muy difícil de conseguir, porque la tendencia natural de los funcionarios los inclina al secreto; incluso, en países llamados altamente democráticos, el público no puede descubrir hechos importantes. El sistema más avanzado de todos los gobiernos modernos es tal vez el de Suecia, donde existe una amplia tradición de poner los archivos oficiales a disposición de los ciudadanos interesados, lo que ha dado por resultado una publicidad plena del actuar gubernamental.

La tendencia al secreto es con frecuencia inocua, pero, cuando adopta la forma de prohibir a los altos funcionarios que expresen públicamente sus opiniones acerca de cuestiones de interés público, es a todas luces antidemocrática. La tendencia de los funcionarios a ampliar la esfera de los secretos oficiales hasta incluir materias de interés público es corriente y nociva. Me referiré a dos ejemplos mexicanos. El primero ocurrió durante el trabajo legislativo para discutir la iniciativa que reformaba la Ley de Radio y Televisión. Durante el debate, los legisladores que no la apoyaban argumentaban que con ella se beneficiaría únicamente a las grandes compañías de telecomunicaciones en perjuicio de las pequeñas empresas y del Estado. No obstante ello, la ley se aprobó en las dos cámaras y fue promulgada por el Presidente de la República. Días después de la publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, diversos periódicos publicaron un estudio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), enviado al presidente, en el cual se asevera que la iniciativa no fomenta la competitividad comercial y, por el contrario, protege a los concesionarios actuales. Durante los meses en que se discutió la ley ni las cámaras, ni los medios, tuvieron acceso al documento.

Otro caso de no publicación fueron los estudios de contaminación de las playas. Desde 2003, los análisis realizados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales han arrojado índices de contaminación en diversas playas de los estados de Guerrero y Veracruz. Las autoridades locales y los promotores de turismo han negado que los datos sean exactos, y para demostrarlo han acudido a las playas a nadar, intentando demostrar a la opinión pública que las playas cumplen con los indicadores de salud pública. Lo cierto es que los estudios revelan que las playas de Guerrero y Veracruz están contaminadas; pero los gobernadores y empresarios de turismo intentan ocultar la información que lo demuestra, con el fin de que el flujo turístico no disminuya.

Lo anterior demuestra que el secreto es un rasgo inherente a toda administración pública y la discreción un rasgo cuidadosamente cultivado

por los administradores. La discreción es la capacidad de guardar un secreto. La burocracia debe ser discreta cuando los asuntos que maneja así lo ameriten. Por ejemplo, el trazo de una carretera, la ubicación de un nuevo aeropuerto, el precio base de un bien público en una licitación. Hay una concepción de la ciudadanía en suponer que todo lo que es secreto es *ipso facto* malo. Es necesario dejar sentado que la discreción es importante en el servicio público, aunque el riesgo es que se pueda abusar de ella. Un administrador que trate de descubrir algunas violaciones de las normas en vigor se vería probablemente imposibilitado de hacer tal investigación si se publicase lo que está haciendo, y se llamase así la atención de los infractores.

El Banco Mundial ha elaborado un índice de transparencia para la autoevaluación. Contiene los siguientes aspectos: declaración de bienes de los funcionarios públicos y de candidatos a puestos de elección popular; publicación de las contribuciones de personas y empresas a la campañas políticas; publicación de todos los votos parlamentarios sobre proyectos de ley; declaración de conflicto de interés; publicación de la lista de empresas declaradas culpables de sobornos en las contrataciones del sector público; acceso a toda la información del gobierno; libertad de los medios de comunicación; transparencia fiscal y presupuestal; publicación de la estructura patrimonial y la condición financiera de los bancos locales; sistema de contratación competitivo y transparente; lucha contra la corrupción; estudios de seguimiento del gasto público; programa de transparencia en el orden urbano.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y con qué lo hace, sino además cómo se hace y por qué se tomaron ciertas decisiones que dejaron de lado otras posibilidades. La transparencia es reconocida como parte del derecho a la información y, por tanto, se asimila a la exigencia de un derecho humano fundamental y no como una graciosa concesión de la clase gobernante. Sin embargo, hasta

ahora, se ha planteado como una garantía individual y no como una garantía social en la que los sujetos obligados a cumplir estos preceptos trasciendan al Estado.

Se exige transparencia en la medida en que los gobiernos se enfrentan a la falta de confianza, cuando se ha roto el tejido social que vincula a los ciudadanos con el gobierno. En estas situaciones la transparencia es, al mismo tiempo, estrategia de democratización y legitimación del poder público. Los gobiernos democráticos requieren reconocer que la transparencia y el acceso a la información son mecanismos para legitimar al Estado, que sirven para rehacer, o al menos proponer, una nueva forma de relación entre gobernantes y gobernados que puede propiciar la rendición de cuentas e inhibir la corrupción.

Casi siempre que se habla de transparencia la referencia obligada es el poder ejecutivo; sin embargo, el trabajo legislativo requiere también transparentarse. La legislación tal como hoy se produce no se discute públicamente. No se inscribe en un debate público en las plenarias de nuestras asambleas. Por el contrario, se formula, ordena y concluye en las comisiones. Es en éstas donde muere la legislación que los grupos de interés no desean que se apruebe; o nace la que sí desean.

Existe un secreto en las deliberaciones de los comités del Congreso. Los estudiosos de este fenómeno aseguran que ningún hombre es el mismo en privado que en público. Cuanto más numerosos son los observadores y los oyentes, tanto menores son la franqueza, la sinceridad y la confianza.

Cuando un legislador cree que sus palabras van a ser repetidas en los diarios o su imagen va a salir en la televisión, entonces no habla para la asamblea, habla para los medios: “hablar para la galería”, “hablar para el auditorio del canal de Congreso” o “hablar para los medios” tiene un aspecto pernicioso en relación con la transparencia.

Otro problema de la democracia en los cuerpos deliberantes son los cónclaves secretos de los partidos. El secreto de los partidos es anti-democrático, pues ahí, en muchas ocasiones, es donde tienen lugar las verdaderas deliberaciones y donde se fijan las posturas del voto. Se trata de una cuestión importante que se maneja con sigilo y que hace necesario formular la siguiente pregunta: ¿qué intereses promueven los representantes? Miembros del parlamento británico recuerdan continuamente la subordinación de muchos de sus compañeros a los grandes terratenientes, a los grandes industriales, a los grandes comerciantes, que ni siquiera tienen que darles instrucciones.

En los congresos existe otro problema de opacidad, que es lo que se denomina el caucus, que es la camarilla que controla al partido y que designa quienes deben formar parte de ciertos comités, cuándo deben agendarse los asuntos y cuándo deben pasar al pleno. Ésta es un área de oportunidad de la democracia representativa. La vida interna del Congreso es poco conocida por el ciudadano común, quien casi nunca recibe las razones de la agenda legislativa ni del trabajo en comisiones.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Pero a la luz de los principios de la administración responsable, podría reconsiderarse la definición tradicional para formularse como una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

Como la tentación de no informar y, sobre todo, de no asumir responsabilidades es muy grande, se ha establecido un sistema de controles internos y externos que obligan a rendir cuentas.

La cultura de la rendición de cuentas se diseña sobre los siguientes criterios:

- Un sistema jurídico que exige la rendición de cuentas y su fiscalización.
- Un sistema administrativo preparado para rendir cuentas según periodos, demandas legislativas y exigencia popular.
- Un sistema social preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar, después de la deliberación, en consecuencia.
- Un sistema cultural y educativo donde los asuntos públicos son del interés de todos; donde lo público se publica, se transparenta; donde lo público se estudia en todos los niveles sociales y se aprende a discernir sobre la formulación de políticas públicas, sobre su implementación, sobre su ejecución, su evaluación y su fiscalización para conformar con todo ello el sentir de la voluntad popular.
- Un sistema ético donde se sancione la deshonestidad y la incompetencia; donde los asuntos públicos atraigan a los mejores hombres de la sociedad porque se honra a los honestos y competentes.
- Un sistema de fiscalización integral que evite, en lo posible, las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia y encienda las sirenas de alarma ante la presencia de cualquier acto de corrupción o de ineficiencia. Este sistema debe mantener el espíritu de estupor y rechazo ante cualquier acto de corrupción; debe tener presente que la corrupción es corrosiva y contagiosa y se le debe temer y combatir como un cáncer social.

Todos estos elementos conforman la cultura de la gobernación democrática, que en términos simplificados significa: el pueblo manda, el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.

CONCLUSIÓN GENERAL

La democracia es un sistema donde los gobernantes son los gobernados, donde los gobernados son los gobernantes y donde el gobernador siempre es gobernado. Si estas relaciones se producen entonces se puede hablar de gobernación democrática. Ésta proclama la identificación total entre gobernantes y gobernados y el establecimiento de todo un sistema de controles para evitar desviaciones al ejercicio de la soberanía popular.

Dos son los desafíos de la gobernación democrática. Primero, estructurar un sistema de ejercicio del poder como unidad de organización, cuyo propósito sea convertir la vecindad en convivencia, y ésta, en cooperación social. Dicha unidad debe ser construida de abajo hacia arriba sobre el principio de interés general y con la identificación de gobernantes y gobernados. Para lograr este objetivo se requiere diseñar el ejercicio del poder sobre dos postulados básicos: los siete pilares de la concepción de la vida democrática: libertad, igualdad, interés por la cosa pública, conflicto de cosmovisiones sobre el devenir del Estado, diálogo, consenso y tolerancia; y sobre las características inherentes del poder ejercido democráticamente: estar distribuido, ser regulado, estar limitado, ser accesible, ser predecible, ser eficaz, ser rendidor de cuentas y ser fiscalizado.

El segundo desafío del sistema democrático es la estructuración de un sistema de controles del poder, de pesos y contrapesos, de transparencia y de rendición de cuentas cuyo objetivo no sea la disminución de los efectos del poder, sino su potenciación. Los pesos y contrapesos deben operar como fuerzas crecientes. La preocupación de fondo es

evitar los excesos del poder y, para ello, separar los poderes y controlarlos es una necesidad para la subsistencia y logro de los siete pilares de la democracia. Los controles más eficaces serán aquellos que no paraliquen la acción de los órganos de poder.

Con respecto a la gobernabilidad democrática, dos son las corrientes académicas que explican el fenómeno. La primera estudia la capacidad de procesamiento del sistema y llama ingobernabilidad a la sobrecarga de demandas e insuficiencia de la capacidad de procesamiento; se asegura que la sobrecarga debilita la eficacia del gobierno y el consenso de los ciudadanos; el resultado es la avería de la máquina gubernamental y el aumento del gasto público ineficaz. Debido a lo anterior se arguye que el Estado debe desempeñar un carácter residual; se trata de reducir el mal a su mínima expresión y aumentar la capacidad privada en asuntos públicos.

Frente a esta tesis se contra-argumenta que la democracia no es una relación con el fisco, sino un ejercicio de la soberanía, que significa poseer derechos y compartir la responsabilidad de producir con calidad y cantidad bienes y servicios públicos que permitan la cooperación social.

La segunda corriente sostiene tres argumentos: que hay una crisis fiscal del Estado, una crisis de racionalidad y una crisis de legitimidad debido a la incapacidad del gobierno para generar un sistema de tributación adecuado que permita la sustentabilidad del sistema, además, el gasto público es ineficiente y no aumenta el capital social. Ambas causas provocan la deslegitimación del ejercicio del poder.

El concepto de gobernabilidad democrática puede definirse, entonces, como el conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder, sin excesivo riesgo de desarticulación social y con mínimos necesarios de coherencia y de unidad sociales.

La gobernabilidad se produce por un alto grado de productividad colectiva de bienes y servicios públicos y una justa distribución de ellos.

Gobernación democrática y gobernabilidad democrática son fenómenos complementarios; el primero se refiere a la parte cualitativa de la democracia y el segundo a la posibilidad fáctica de generar los bienes y servicios públicos que hagan posible pasar de la convivencia a la cooperación social; de la existencia dual de unos y otros, al sentido de unidad de un nosotros; del interés particular, al cuidado del interés general; y del individuo a la sociedad y de ésta al sentido de un destino común.

JUAN MANUEL PORTAL

Contador Público Certificado. Electo como Titular de la Auditoría Superior de la Federación en diciembre de 2009, para el periodo 2010-2017. Realizó sus estudios de Contaduría Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México y cuenta con una maestría en Administración Pública, realizada en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, así como un posgrado en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas.

Cuenta con la certificación del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, así como con las certificaciones internacionales de: Auditor Interno, Examinador de Fraudes, y Auditor de Control Interno. Asimismo, ha sido galardonado por The Institute of Internal Auditors, Inc. (IIA) con el Premio Bradford 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, preside de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), también es el actual presidente la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

PERSPECTIVAS DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

JUAN MANUEL PORTAL

La actual rendición de cuentas en México responde a una arquitectura institucional heterogénea, fragmentada y por tanto ineficaz para combatir la corrupción. Los retos y costos que esto representa para la democracia mexicana en términos de eficacia institucional y por tanto de credibilidad, son de amplia envergadura.

Con base en los diferentes estudios que dan cuenta de la percepción del ciudadano, se perfila una condición de marcada insatisfacción de la ciudadanía, de manera que hay una pregunta de fondo sobre la legitimidad de la democracia en nuestro país, y es: ¿qué le hace falta a la democracia mexicana?

Contamos con datos duros sobre las posibles tendencias de la respuesta. Según el Latinobarómetro 2011 tenemos que, por un lado, 55% de los encuestados considera esencial disminuir la corrupción y, por otro, 36% señala que es menester mayor transparencia.

Estos datos no son menores ante la existencia de un entramado institucional para abatir la problemática, lo que pone en relevancia y obliga a pensar en las consecuencias que genera la corrupción, entre ellas:

- La enorme desigualdad de los ciudadanos ante el Estado.
- La inexistencia de una frontera entre lo privado y lo público.

- El hecho que la corrupción signifique desvirtuar la naturaleza de los asuntos que son comunes.
- Y, notablemente, una crisis de legitimidad.

Afortunadamente, pareciera que los Poderes de la Unión han tenido la voluntad para generar la institucionalidad que apunte la rendición de cuentas.

En México tenemos una larga historia en cuanto a la creación de organismos encargados de vigilar el correcto uso de la hacienda pública, que se remonta a 1824. Tras una larga etapa de ensayos y diseños alternativos, en el año 2000 se crearía una institución verdaderamente independiente para llevar a cabo esta importante función: la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Es un hecho incuestionable, por ejemplo, que la labor de la ASF ha logrado, con el paso de la última década, constituirse en un contrapeso dentro del entramado institucional de nuestro sistema democrático.

Este avance, que representa un evento de gran importancia para nuestro país, es relativamente poco conocido por el público en general, no así para los entes auditados y para quienes siguen de cerca el proceso evolutivo del Estado mexicano.

El objetivo de la fiscalización superior es comprobar que las acciones de la institución auditada cumplan con un programa establecido, aplicando correctamente los recursos disponibles, con observancia de la normativa aplicable y que los resultados obtenidos hayan sido satisfactorios.

Así, si aplicamos estos principios a la gestión del gobierno, en una auditoría se debe demostrar que lo que se hizo estuvo bien hecho, se respetó la ley y se cumplieron los objetivos propuestos. Esto constituye

una obligación para todos los entes gubernamentales, y en eso radica la rendición de cuentas.

En cuanto a la utilidad que tiene este ejercicio, es preciso tomar en cuenta que, en una democracia, la ciudadanía confía sus recursos al gobierno para que sean canalizados para cubrir una serie de necesidades –creación de infraestructura, servicios de salud, educación, seguridad pública, apoyo a grupos vulnerables, cultura, comunicaciones, etc.–, y lo dota de un marco legal para que actúe.

El que los servidores públicos muestren, con toda claridad, cómo han manejado los recursos públicos y honren la confianza de la ciudadanía, son condiciones elementales en un sistema democrático, y que en la actualidad se perfila como uno de los elementos centrales del debate público.

En cualquier modelo de fiscalización superior, una condición suficiente y necesaria para preservar la confianza de los legisladores, la ciudadanía y los medios de comunicación, la constituye la independencia de la institución respecto a los entes que son auditados y su autonomía técnica y de gestión.

La autonomía técnica se refiere a que es la propia ASF la que determina qué entes van a ser auditados, la magnitud de la muestra a revisar, el enfoque o tipo de auditoría al que se les someterá, y las distintas metodologías que serán aplicadas.

En cuanto a la autonomía de gestión nos referimos a que, por Ley, la institución decide libremente sobre la administración de su presupuesto, sus políticas de contratación, ascensos y despidos, y la definición o modificación de su organigrama.

Los conceptos de autonomía e independencia no son una improvisación o una ocurrencia para distinguir la labor de auditoría gubernamental de otras tareas del Estado, más bien forman parte de las mejores prácticas

en el ámbito internacional y reflejan las condiciones prevalecientes en las democracias avanzadas y, a su vez, es uno de los pilares del proceso de rendición de cuentas.

Estos principios son la base sobre la cual se sustentan las normas profesionales de fiscalización pública emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, conocida como INTOSAI.

En este contexto, la Asamblea General de la ONU emitió, el 22 de diciembre de 2011, la resolución sobre la “Promoción de la Eficiencia, la Rendición de Cuentas, la Eficacia y la Transparencia de la Administración Pública mediante el Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

Asimismo, los miembros de la ONU reconocen la función que tiene la fiscalización superior para que los aparatos gubernamentales adopten prácticas eficientes y eficaces, en beneficio de los procesos de rendición de cuentas.

En el ámbito internacional se ha buscado determinar, de manera sistemática y objetiva, qué es lo que hace valioso el trabajo del auditor gubernamental, cómo se inserta su esfuerzo en un contexto de mejora en la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía por parte de las autoridades estatales, qué impacto tiene en cuanto a integración de la transparencia y la rendición de cuentas en la praxis administrativa, y qué elementos proporciona a la sociedad civil y a grupos organizados para tener una presencia más efectiva y menos estridente en la evaluación de programas y políticas públicas, entre muchos otros asuntos.

No resulta fácil poder traducir a indicadores numéricos o criterios económicos un beneficio que, en ocasiones, resulta intangible o no directamente cuantificable.

Además, en ocasiones la existencia de un vínculo de causalidad entre la acción de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las modificaciones en el entorno sistémico o en acciones concretas del aparato gubernamental no resulta necesariamente evidente, puesto que pueden existir distintos factores coadyuvantes que no se incluyen en la ponderación original.

La fiscalización, pues, persigue como fin último y, como consecuencia de la observancia de su mandato, el perfeccionamiento del ejercicio gubernamental, el mejor uso de los recursos públicos y contribuir al establecimiento de un clima de confianza en la gestión del Estado.

También en el ámbito internacional existe consenso sobre la necesidad de que las Entidades de Fiscalización Superior atiendan los siguientes elementos, para generar valor y beneficio sobre su labor:

1. Fortalecer la rendición de cuentas, integridad y transparencia de las entidades públicas;
2. Demostrar la relevancia creciente de su papel ante los ciudadanos y los legisladores, y
3. Ser organización modelo y predicar con el ejemplo.

En este sentido, la ASF tiene, como premisa básica de su actuación, la generación de credibilidad. Un fiscalizador debe propiciar tanto en los entes auditados como en todos los usuarios de sus informes, la percepción de que su actuación se centra en pruebas documentales, en una evaluación objetiva de las mismas, y en que el fin último de su ejercicio es la mejora de la gestión pública. ¿Cómo poder optimizar el desempeño de una institución si no se cuenta con un diagnóstico preciso de sus problemas?

Adicionalmente, la institución fiscalizadora debe contar con la autoridad moral necesaria para que sus determinaciones sean aceptadas, por lo que su comportamiento interno y externo debe ser ciento por ciento profesional, basado en conocimientos técnicos actualizados, apegado estrictamente a un código de conducta, y ceñido a un marco legal específico que excluya cualquier tipo de discrecionalidad y garantice la seguridad jurídica del auditado.

En otras palabras, nuestra mayor ambición es contar con la confianza de los legisladores, la ciudadanía, los formadores de opinión, los grupos académicos y de investigación y las distintas dependencias gubernamentales, y que esta confianza esté basada en conducirnos siempre con la verdad.

En ocasiones, ésta puede resultar anticlimática, o desagradable de escuchar, o insuficiente para dar respuesta a situaciones en las que intervienen factores emocionales, pero creo que no existe ninguna otra alternativa.

La fiscalización superior es solamente un componente de un entramado enorme y complejo, y no será sino en la medida en que todas las instituciones, cada una de ellas en su ámbito específico, nos comprometamos con decir simplemente la verdad, para poder recuperar la confianza que se ha ido erosionando a lo largo de los años. Entre tanto, existe una serie de acciones específicas que podemos emprender para avanzar en ese rumbo.

Nuestro objetivo de contar con credibilidad y confianza choca con la imagen negativa que el ciudadano común tiene de lo público. Quienes participamos en tareas del sector gubernamental enfrentamos el escepticismo de amplios sectores ciudadanos.

Esta avasallante realidad se alimenta de lo que pasa hoy, pero es el resultado de la distancia que el funcionario público ha generado, desde hace varias décadas, entre su trabajo y el interés de la sociedad.

La democracia, pensábamos, solucionaría esta relación de desconfianza. Ahora, queda claro que no fue suficiente. Estamos en una crisis que puede ser, a su vez, la puerta para encontrar la solución.

El entramado institucional, tal y como está articulado actualmente, propicia que el derecho a la rendición de cuentas se ejerza de manera heterogénea y, dependiendo de la materia, a expensas de la autoridad responsable, de la región donde se viva y del poder económico con que se cuente.

Hay dos factores que han debido ser sopesados, por quienes toman las decisiones políticas en este país, a fin de contribuir, en la práctica, a que se den los cambios necesarios.

El primero es aceptar que esta etapa negativa de credibilidad e imagen no es un asunto de partidos, es un asunto de Estado.

Con base en los argumentos antes expuestos, se puede construir la hipótesis de que esta crisis se suscitara independientemente de la composición partidista de los gobiernos y las entidades públicas. En tanto no se conciba la solución como un asunto sistémico, no hay margen para el optimismo.

Segundo, los problemas vinculados con la gestión gubernamental trascienden al año fiscal. Es cierto que por facilidad operativa, el funcionamiento de los entes públicos debe medirse por años. El presupuesto se aprueba de esa manera y la Cuenta Pública se elabora sobre una base anual. Sin embargo, los incentivos que enfrentan los funcionarios públicos no son anuales sino permanentes.

En este contexto, y reconociendo estas circunstancias, se da el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que acaba de ser aprobado por el Congreso mexicano.

Este importante proyecto representa una apuesta por la institucionalidad. Hay que tener en cuenta que ésta debe entenderse no sólo

como el entramado de organizaciones, sino también como los límites que acotan la interacción entre los individuos y las entidades que forman parte del aparato gubernamental en su conjunto.

Dichos límites están en función, en gran medida, del marco legal que rige la actuación del funcionario público.

La solución a la falta de credibilidad actual debe consistir en establecer, como ya se ha mencionado, una cultura de legalidad, de control y de rendición de cuentas, creando un sistema donde cada integrante del gobierno enfrente un ambiente, liderado por la fiscalización, la transparencia y sanciones efectivas, en el que sus incentivos personales, se alineen con el interés público.

La ASF ha pugnado desde hace tiempo respecto a alcanzar una solución integral para mejorar las condiciones en las que se desenvuelve su labor de fiscalización.

Como se ha señalado en múltiples ocasiones, la información que presenta la institución a mi cargo –catorce meses después del cierre del ejercicio que se revisa– no representa aún un insumo oportuno para los diputados en la asignación presupuestaria y propicia confusión, así como una percepción negativa respecto al proceso de rendición de cuentas en México.

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) retoma y fortalece los temas abarcados desde 2012, e incluye otros aspectos que dan solidez y profundidad a los cambios que se discuten actualmente.

En particular, hay cinco elementos que se desprenden de dicho Sistema que me gustaría resaltar:

La temporalidad en la que se circunscribe el proceso de fiscalización

En el contexto del SNA, se tiene contemplado que la ASF pueda fiscalizar recursos federales ejercidos en el año fiscal en curso, así como aquellos vinculados a actos irregulares cometidos en ejercicios previos al año de la Cuenta Pública que es objeto de revisión, bajo las circunstancias que defina la legislación secundaria.

Esta situación abre la posibilidad de que el ente fiscalizador responda de manera más dinámica y oportuna a situaciones coyunturales que así lo ameriten.

Asimismo, desde el punto de vista de los incentivos de los servidores públicos, esto constituye un elemento de disuasión importante, en tanto que refuerza la presencia de la ASF.

El universo auditable

Las modificaciones constitucionales referidas facultan al órgano de fiscalización federal para extender su cobertura hasta las participaciones federales, con el fin, desde mi óptica, de generar un balance entre las condiciones de rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno.

Al respecto, se registra una asimetría debido a los factores existentes en materia de equilibrio de poderes, diversidad de medios de comunicación y desarrollo institucional, lo que propicia la ausencia de alicientes para obtener resultados positivos y sancionar las irregularidades.

Es preciso reconocer, además, que las Entidades de Fiscalización Superior Locales aún tienen limitaciones para asumir cabalmente las funciones que les corresponden.

Entrega de resultados

En el marco del SNA, los resultados derivados de la fiscalización superior podrían darse a conocer a la Cámara de Diputados mediante entregas cuatrimestrales (junio, octubre y febrero), en lugar de una sola presentación, que se lleva a cabo catorce meses después del cierre del ejercicio fiscal auditado.

El valor de la oportunidad en la entrega de nuestros resultados consiste en permitir que la fiscalización superior aporte una visión integral de la gestión gubernamental (1) al Poder Legislativo como un insumo relevante para la formación de su agenda; (2) a los entes auditados para definir acciones de mejora y como elemento preventivo para evitar la reiteración de irregularidades, y (3) a la opinión pública para proporcionarle elementos objetivos para sustentar el análisis y el debate.

Consideramos que una visualización de mayor valor estratégico para hacer uso de la información derivada de la fiscalización superior, es aquella que se basa en la identificación de condiciones que dan lugar al surgimiento de vulnerabilidades en la gestión de las entidades públicas. En este sentido, el SNA es un ámbito propicio para generar una corriente en la cultura de la administración pública que se concentre en los asuntos prioritarios en función de su impacto en el conjunto del sector público y permita proporcionar soluciones concretas a problemas estructurales comunes y reiterativos.

Se elimina el rol de juez y parte entre la fiscalización y la imposición de sanciones administrativas

Se prevé un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

De manera específica, se contempla que las responsabilidades administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la ASF y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas.

Esta armonización en la aplicación de sanciones administrativas, constituye uno de los pilares para eliminar la fragmentación que hoy tenemos en la materia. Una medida de esta naturaleza no debe significar, sin embargo, una minimización de la importancia de las actividades de auditoría interna y promoción del control al interior en el sector público.

Se visualiza la respuesta del Estado mexicano al fenómeno de la corrupción como una política pública con visión sistémica

En este panorama, el SNA abre las condiciones, que deberán materializarse en las leyes secundarias respectivas, para que la fiscalización, el acceso a la información, la evaluación presupuestal y de programas, los sistemas de archivos y la contabilidad gubernamental interactúen de manera eficiente y efectiva.

Tales condiciones propician que aspiremos a que la gestión pública se enfoque a asignar, de la manera más atinada, los recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles para llevar a cabo acciones de impacto social que representen una diferencia real en la vida de los ciudadanos.

Adicionalmente a estos cinco rubros, juzgamos conveniente que la iniciativa en comento haya incluido en su exposición de motivos el reconocimiento formal del Sistema Nacional de Fiscalización como eje central y pilar fundamental del SNA.

En 2010, la ASF tomó la iniciativa de convocar a todas las instituciones vinculadas con la auditoría gubernamental en México, incluyendo los tres ámbitos de gobierno, los distintos poderes y los órganos

constitucionalmente autónomos, para integrar un Sistema Nacional de Fiscalización.

El Sistema está concebido como un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país.

Entre los logros de este proyecto podemos contar con la concientización, a nivel nacional, sobre los requisitos mínimos de un trabajo de auditoría con calidad y prevalencia de los principios de independencia e integridad, así como la creación de un Marco Nacional de Normas Profesionales de Auditoría basado en los estándares definidos por la INTOSAI.

El desarrollo del SNF ha permitido una identificación puntual de las brechas existentes entre sus distintos miembros a nivel de capacidades institucionales, competencias técnicas e inclusive respecto a la divergencia de los marcos legales aplicables.

Si bien existen elementos difusos y potencialidades en el SNA que, en su momento, deberán ser tratados de manera cuidadosa en el diseño de las leyes secundarias en la materia, debemos observar que, en su forma actual, el dictamen considera los elementos de mayor importancia. Recordemos, además, que todo es perfectible.

De la misma forma, considero que es pertinente señalar que, a pesar de los avances que se tendrían con la aprobación de esta iniciativa, hay que evitar la generación de falsas expectativas que hagan pensar a la ciudadanía que el problema quedará resuelto en el corto plazo.

Los resultados del SNA se podrán constatar en el mediano y largo plazos; inclusive, la emisión de las leyes secundarias y el inicio de su implementación tomarán, al menos, un par de años.

Ahora bien con base en este nuevo marco legal, surge la pregunta sobre el rol que pretende ocupar la ASF en el proceso de rendición de cuentas de nuestro país y las oportunidades que vislumbra.

Desde mi perspectiva la institución que tengo el honor de dirigir tiene dos tareas implícitas que se desprenderán del cumplimiento de las disposiciones que le dan forma al SNA.

La primera es continuar actuando al límite de su mandato para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental, con un enfoque técnico, objetivo y de largo plazo, mediante la fiscalización de la cuenta pública.

La segunda es aprovechar la oportunidad que brinda la facultad de auditar asuntos del ejercicio fiscal en curso, con el fin de que, con una labor independiente y autónoma, se construya un mensaje y una narrativa que influya en la percepción pública respecto a que con el SNA contamos con un esquema de rendición de cuentas más sólido y eficiente.

De manera específica, esta facultad posibilitará evitar, en su caso, potenciales daños a la hacienda pública federal, corregir acciones desde una etapa temprana, así como alertar a las autoridades de manera oportuna.

Este nuevo mecanismo debe estar regulado de manera particular en las disposiciones legales señalándose con toda claridad los supuestos de intervención. Como ejemplos podemos indicar la supervisión de la obra pública del ejercicio en curso o la fiscalización de recursos vinculados con desastres naturales.

En cuanto a los temas que formarán parte de nuestro programa de auditorías, considero que contamos con un mapa robusto respecto a la problemática existente en la gestión gubernamental.

En particular, la ASF ha identificado áreas de riesgo que entrañan la posibilidad de que se presenten situaciones como una gestión irregular

de los recursos públicos; el uso de un nivel excesivo de discrecionalidad del funcionario ante la existencia de zonas grises en la normativa aplicable; fallas en cuanto a los resultados de programas debido a problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental; o la ausencia de elementos suficientes y efectivos de supervisión y control en los procesos que los entes auditados llevan a cabo, por citar algunos.

Para sistematizar un universo tan disímulo se definieron tres tipos de riesgo a partir de las auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2013. En primer lugar, se consideran riesgos estratégicos aquellos que pueden llegar a tener un impacto en la totalidad de la gestión de los entes públicos; estos riesgos requieren una especial atención, puesto que muestran debilidades estructurales del Estado mexicano.

El segundo tipo de riesgo, es el vinculado a la rendición de cuentas y transparencia; consiste en aquellas situaciones en que la falta de exposición pública de información clave, no permite una toma de decisiones adecuadas, o no permite que los distintos actores sociales que estén involucrados con el acto de gobierno en cuestión, puedan dar el seguimiento adecuado.

Finalmente, existen los riesgos de operación que son aquellos que se materializan en la actividad normal de los entes auditados y que limitan la oportunidad o el alcance de los resultados obtenidos, situaciones que resultan en una afectación al interés de la sociedad.

Para la Cuenta Pública 2013 se distinguieron trece áreas de riesgo de mayor impacto y representatividad en el sector público. Las trece áreas son:

INTEGRIDAD GUBERNAMENTAL

Es necesario que las entidades públicas generen las condiciones adecuadas, incluyendo una referencia clara a un código de valores, para

el desarrollo de las funciones profesionales de los servidores públicos. Dicho entorno está en función del ejemplo de los mandos superiores, la definición puntual de los principios a seguir, así como la implementación de controles adecuados, los cuales deberían ser evaluados por los órganos de auditoría interna, que a su vez, tienen que constituirse en entes profesionales, con un carácter principalmente preventivo de actos irregulares.

CULTURA ADMINISTRATIVA BASADA EN LA GESTIÓN DE RIESGOS Y CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

La mayoría de las entidades públicas del Estado mexicano no cuentan con un diagnóstico sobre el entorno de riesgos que puede afectar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales. En este contexto es indispensable contar con sistemas de control interno adecuados a las especificidades de cada caso.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Hay una elevada dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias federales que, aunada a la asimetría en las condiciones de rendición de cuentas entre el ámbito federal y el local, propicia la ausencia de alicientes para obtener resultados positivos y sancionar las irregularidades.

La fiscalización, la transparencia y la sanción administrativa y penal, implementadas a nivel estatal, son herramientas que aún no han logrado incidir en la gestión de los gobiernos locales; esto explica, en parte, la recurrente identificación de desvíos y de utilización inadecuada de los recursos federales transferidos.

En particular, me gustaría presentarles aspectos que propician condiciones adversas en la gestión de las entidades federativas.

El primero de ellos es la distribución inercial de los recursos. Los gobiernos locales reciben, en cada ejercicio fiscal, asignaciones de recursos

en una proporción más o menos similar a la del año anterior, sin importar la calidad de los resultados obtenidos en el mismo. Es decir, los mecanismos de distribución no incentivan los logros, ni sancionan las insuficiencias.

El segundo tema lo constituye la debilidad de las finanzas de las entidades federativas y municipios. Esta situación predispone un entorno que propicia que los recursos federales se apliquen a requerimientos de los gobiernos locales, distintos a los autorizados.

Asimismo, la posible disminución de la recaudación federal participable, por la reducción en el precio del petróleo, afectará las participaciones federales a las entidades federativas y municipios, lo que acentuará esta problemática.

En ese sentido, la recentralización del pago de la nómina educativa podría generar condiciones que propicien el desvío de recursos del gasto federalizado.

Finalmente, como tercer aspecto dentro del área de rendición de cuenta en las entidades federativas, me gustaría subrayar el tema de las debilidades en las capacidades institucionales de los gobiernos municipales.

Un factor que explica la elevada incidencia y recurrencia de las observaciones determinadas en las auditorías de los fondos y programas operados por los municipios, son las debilidades en sus capacidades técnicas, administrativas, normativas y organizativas, es decir, en su desarrollo institucional.

La alta rotación de personal (alrededor de 15% anual); la falta de institucionalización de procesos, que se traduce en la reinención de las formas de trabajo en cada cambio de administración; la reducida profesionalización del personal (sólo 4% de los municipios tiene implementado el servicio profesional de carrera), entre otras, son manifestaciones del insuficiente desarrollo administrativo de la gran mayoría de los municipios.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Institucional Municipal elaborado por la ASF, 31% de los municipios se ubican en la categoría de “Muy Bajo” y “Bajo”, y 23%, en el nivel “Medio”. Para 2,441 municipios, el IDIM tuvo un valor promedio de 0.4382 en una escala de 0 a 1 puntos.

PADRÓN DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

La ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo, que se traduce en un costo para la comunidad, al generarse la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.

REVELACIÓN DE PASIVOS Y GASTO

La revelación y publicación oportuna de cifras confiables respecto a la actividad financiera del Estado constituye un elemento de transparencia que genera certidumbre respecto a la operación del gobierno y permite visualizar, de manera objetiva, sus perspectivas de mediano y largo plazos, así como sus riesgos y áreas de oportunidad para la asignación más eficiente de los recursos.

Sin embargo, su ausencia puede tener un impacto en cuanto a la percepción de la opinión pública y los agentes económicos respecto al estado que guardan las finanzas públicas.

INTEGRACIÓN EFECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Un elemento fundamental para mejorar la eficiencia y resultados del gasto público es la participación de la población beneficiaria en la gestión de los fondos y programas, especialmente en cuanto al seguimiento del ejercicio de sus recursos.

La concepción institucional de la participación social está concebida para involucrarla en la ejecución de los propios programas, pero no

como un elemento vigilante, empoderado con la información suficiente para evaluar la gestión.

ADQUISICIONES, CONTRATACIONES O INVERSIONES QUE CUMPLEN LA NORMA PERO QUE NO REPRESENTAN LAS MEJORES CONDICIONES PARA EL ESTADO

La ciudadanía manifiesta desconfianza de que, tanto en los procesos de adquisición en el sector gubernamental, como en sus resultados, se salvaguarde el interés público.

El marco legal aplicable prevé que los procesos de adquisición que se realicen entre entidades públicas puedan llevarse a cabo de manera directa; el hecho de que ambos participantes pertenezcan a dicho sector no implica, necesariamente, que se aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Esta circunstancia ha tenido, en diversos casos, un efecto negativo en los resultados de la adquisición, ha mostrado posibles actos irregulares, y no abona a la credibilidad en el uso adecuado de los recursos públicos.

PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA SIN PLANEACIÓN, SUPERVISIÓN NI SEGUIMIENTO

Debido a la importancia de las obras y el monto de recursos requerido para llevarlas a cabo, resulta indispensable que sean concebidas, ejecutadas y controladas a partir de una perspectiva estratégica sustentada en aspectos como el rigor técnico y el impacto social.

Contrario sensu, una inadecuada planeación, supervisión y seguimiento de los mismos, ocasionan incrementos en el monto de inversión y plazos de ejecución.

PARTICIPACIÓN DE INTERMEDIARIOS EN LA DISPERSIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El ejercicio del presupuesto implica varias etapas antes de que los recursos aprobados estén disponibles para los ejecutores de los programas públicos. Cuando este proceso sufre retrasos debido a la intervención

de instancias intermedias, el impacto esperado del gasto público se ve afectado. Esta circunstancia puede tener efectos en el cumplimiento de los objetivos, en los resultados, e inclusive puede producir una percepción negativa en la opinión pública respecto a la acción gubernamental. La existencia de intermediación abre la posibilidad de que no se cumpla el principio de anualidad en el ejercicio de los recursos.

SUBEJERCICIOS

La aplicación posterior de los recursos no ejercidos, pone en riesgo la garantía de su aplicación efectiva para los fines previstos por su normativa. Un elemento que limitaría la posibilidad de incurrir en subejercicios es la observancia del principio de anualidad.

Esto es, peso federal que no se utilice dentro del periodo fiscal y para los propósitos para los cuales fue aprobado, deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Esta situación es, en gran parte, causante de la falta de eficiencia del gasto federalizado.

INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN EL EJERCICIO GUBERNAMENTAL

La innovación constante de estas tecnologías y el peso que han adquirido en la modernización y operación de las instituciones, conllevan un proceso continuo de actualización, inversión y capacitación, que debe estar sustentado en necesidades reales y en implementaciones efectivas.

Existen condiciones de vulnerabilidad respecto a la utilidad y a la oportunidad de su implementación. Se puede afirmar, con base en los resultados de fiscalización, que la gestión en la materia ha abierto espacios para la utilización ineficiente de cuantiosos recursos y existen riesgos para la comisión de actos irregulares.

PROGRAMAS PÚBLICOS DUPLICADOS, SIN COORDINACIÓN O INJUSTIFICADOS

El diseño del marco normativo y la cultura administrativa existente (integridad, gestión de riesgos, coordinación entre entes, transparencia

y control) son elementos que marcan la pauta respecto a la eficacia en la ejecución de los programas públicos.

Resulta relevante que las entidades gubernamentales involucradas tengan en perspectiva la interdependencia que otras acciones de gobierno tienen sobre sus responsabilidades, a fin de establecer las actividades de coordinación necesarias. El marco normativo define los límites dentro de los que puede realizar sus funciones.

Cuando los fundamentos y alcances de esta referencia no son claros, se originan condiciones de traslape y duplicidad, además de propiciar un ambiente de confusión, ineficiencia y discrecionalidad.

SERVICIOS SUMINISTRADOS POR PARTICULARES

Como parte de una política estatal, se abrió la posibilidad de transferir la prestación de una serie de servicios públicos a particulares, entre los que se cuentan el desarrollo de infraestructura carretera, hospitales y sistemas de agua potable y drenaje. A pesar de que el argumento principal para realizar dicha transferencia es el de agilizar e incrementar la eficiencia en la gestión de dichos servicios, no se garantizan las mejores condiciones para el Estado respecto a precio y oportunidad, ni cumplen a cabalidad los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Estos trece elementos se irán actualizando; de cualquier forma, esta aproximación basada en la identificación de riesgos conformará la piedra angular de nuestra labor.

COROLARIO

A fines del siglo pasado, con el surgimiento de una serie de equilibrios en la vida política del país, surgió la figura del ciudadano-cliente, receptor de bienes y servicios por parte del Estado.

Asimismo, a un nivel más complejo, se hizo necesaria una relación más horizontal y directa entre el Estado y las personas, basada además en principios como la transparencia y la rendición de cuentas.

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 dé legitimidad a su ejercicio del poder, si no es el de apegarse 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, a 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.

No podemos negar, que uno de los principales retos para el conjunto de las instituciones de México, independientemente de su naturaleza, funciones o inclusive signo partidario, es actuar de forma decidida para reestablecer sus vínculos con amplios sectores de la sociedad, que, desafortunadamente, se han visto erosionados por la falta de respuesta oportuna a los cuestionamientos, las expectativas y las necesidades de los diversos colectivos que integran a la comunidad.

Coloquialmente se dice que una de las definiciones de la locura es hacer lo mismo frente a un problema y pretender obtener resultados distintos.

En ese 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 lo individual, encuentren un momento para la reflexión acerca de su manera de interactuar con su entorno, y del tipo de comunicación que utilizan para transmitir a otros su pensamiento, deseos o acciones.

Si analizamos someramente la experiencia mexicana, encontraremos, 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 tienen 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: la premura va en contra de la eficiencia.

En cuanto al segundo, hay verdaderamente un desgaste de las palabras, de los conceptos y del discurso, que muestra una incapacidad de representar con fidelidad quiénes somos y qué es lo que hacemos.

Es claro que en la arena política, en los negocios, 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 SNA se inicia una nueva etapa, sustentada en una visión de largo plazo en donde es necesario visualizar a lo público como una casa de paredes de cristal, donde todo lo que se haga puede y debe ser sujeto al escrutinio de la ciudadanía, y en la que toda decisión debe estar sustentada en la persecución del bien común.

MENSAJE

En este sentido, en la Auditoría Superior de la Federación reiteramos nuestro compromiso de actuar al límite de nuestras facultades, con una visión técnica y neutral.

JORGE BARAJAS PALOMO

Doctor en Ciencias de la Administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y Contador Público por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Actualmente es investigador de tiempo completo, secretario técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la propia FCA de la UNAM y subcoordinador temático de la Academia Universitaria de Fiscalización, de la que es miembro académico fundador.

Fue director general del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (Icadefis) de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de 2002 a 2006; y en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy de la Función Pública), se desempeñó como director general de Auditorías Externas de 1985 a 1988.

Entre 1989 y 2001, asistió como consultor internacional de diversos organismos internacionales a los gobiernos de Costa Rica, México, Panamá y Uruguay en temas de administración pública, auditoría, control y rendición de cuentas, y de 1977 a 1983, fue director ejecutivo de la Asociación Interamericana de Contabilidad (AIC).

Sirvió como presidente del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) de 1983 a 1984 y del Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI) de 1989-1990 y como director regional para América Latina del Institute of Internal Auditors (IIA) entre 1990 y 1991.

Es autor de *Auditoría con valor agregado - Un enfoque de calidad total y Control Interno*. México, Edit. BASICO, 1995; *Maestros precursores de grandeza. Contadores Públicos del siglo XX*. México, UNAM, Fondo editorial de la Facultad de Contaduría y Administración, 2012; y coautor de *Auditoría Interna. Una mirada al futuro de la profesión*. México, IIA. Instituto Mexicano de Auditores Internos, 2010.

EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELEMENTOS PARA RENDIR CUENTAS Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Jorge Barajas Palomo

RESUMEN

La Administración Pública es el conjunto de dependencias, entidades e instituciones de carácter público, que tiene como finalidad realizar las tareas sociales y permanentes de interés general que la Constitución y las leyes señalan al Estado, a fin de dar satisfacción a las crecientes necesidades de la población. En dicho conjunto de organismos se desempeñan como dirigentes, funcionarios y empleados hombres y mujeres que deben reunir altos niveles de capacidad profesional, integridad y honestidad, así como la más noble disposición de servir a su comunidad con eficacia y lealtad. En esta virtud, el Artículo 108 constitucional los honra con la denominación de servidores públicos.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de promover la permanente superación de tales atributos mediante la emisión de directrices de actuación, prácticas efectivas de control interno y normas de conducta ética. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) le confirmó estas facultades en la reforma del 18 de julio de 2016, dentro del acervo parlamentario que dio marco legal al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), reafirmando con ello que el combate a la corrupción debe darse principalmente mediante la mejora constante de las funciones y servicios públicos en todos los niveles de la administración gubernamental. El trabajo de los órganos internos de control (OIC) deberá entenderse igualmente orientado

a impulsar la moralidad y eficacia al interior del gobierno, más que a perseguir a los corruptos como su tarea principal.

El control interno es un proceso continuo de gestión en cuyo diseño y ejecución deben participar todos los servidores públicos, desde los de más alto rango hasta sus colaboradores en los distintos niveles de cada organización, para lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales de los respectivos entes y, por tanto, de la Administración Pública en su conjunto. De dicho proceso continuo son elementos básicos la ética pública y los valores del servicio, según lo establece el Modelo COSO de Control, adaptado por la SFP en el Manual Administrativo de Aplicación del Control Interno publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de julio de 2010 y, en consecuencia, si los principios y reglas de dicho proceso se asumen como propios y se acatan con disciplina profesional por los servidores públicos, se estarán cumpliendo los objetivos sociales de beneficio, equidad, justicia e integridad, y los niveles de corrupción serán reducidos significativamente; asimismo, dicho acatamiento será equivalente a una respuesta satisfactoria a las encomiendas encargadas por la sociedad civil, previamente consensuadas y expresadas en los objetivos previstos, y así se estará cumpliendo el principio esencial de la rendición de cuentas. Por consiguiente, podrá reconocerse que el control interno –un proceso de gestión ética y eficaz– es el instrumento básico, es decir, la infraestructura de la rendición de cuentas. La auditoría interna gubernamental, promotora y evaluadora constante de la eficacia del control interno es considerada por la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF), líder y dirigente del Sistema Nacional de Fiscalización, como una importante función coadyuvante de la misión que realiza de manera independiente para evaluar, promover e informar sobre el grado de cumplimiento que las entidades sujetas a su escrutinio alcanzan en su afán y su obligación de rendir cuentas.

La falta de entendimiento entre ciudadanos y gobiernos acerca de los derechos y responsabilidades inherentes a la rendición de cuentas ha tenido y tiene efectos negativos en la lucha contra la corrupción porque

el desvío de los recursos presupuestales repercute en una respuesta insuficiente a las demandas sociales de bienestar y justicia, lo que a su vez está provocando cada vez más graves problemas de pobreza, inequidad, desempleo, violencia e inseguridad en perjuicio de la mayoría de la población. Ante esta situación, y para resolver las dudas y controversias acerca del significado de la rendición de cuentas, el presente estudio propone la siguiente definición: rendición de cuentas es la obligación de informar sobre el cumplimiento de la responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos, quienes deberán disponer y aplicar las mejores prácticas de la administración, cuyo componente esencial es el control interno, para responder debidamente por dicho mandato.

Para una plena identificación y aceptación general de estas relaciones entre mandantes y mandatarios se sugiere, finalmente, que la Secretaría de la Función Pública incorpore en su Manual de “Normas Generales de Control Interno” la frase “Elementos para responder al Mandato”, con su acrónimo ERM, como calificativo de dichas normas, y que en su desarrollo tome como base las 17 reglas de COSO 2013. Al mismo tiempo y con el fin de promover una mayor participación ciudadana en estos importantes procesos de moralidad pública, se plantea que la misma Dependencia requiera a los auditores externos que contrata para dictaminar los estados financieros de las entidades paraestatales, así como a otras empresas de alta calificación profesional que incluyan en su registro, una opinión imparcial sobre el cumplimiento del control interno por los titulares de todos los organismos que componen la Administración Pública, con énfasis en su componente ético y de respeto a sus valores institucionales.

ADMINISTRACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA

Conceptos generales

Por Administración Pública se entiende el conjunto de instituciones, organismos y entidades de carácter público que tiene como finalidad realizar las tareas sociales y permanentes de progreso y bienestar que

la Constitución y las leyes señalan al Estado, a fin de dar satisfacción a las necesidades generales de la población. En términos y conceptos similares se han manifestado estudiosos del Derecho Administrativo de México y otros países (Fraga Magaña, aludiendo a Bonnin; Serra Rojas, citando a Escoube; Carrillo Flores, Faya Viesca *et al*).¹

Una primera reflexión nos permite advertir que tales exposiciones contienen una distinción teórica entre ese conjunto corporativo, que es el Estado mismo, y sus funciones, al tiempo que lleva a reconocer que la función pública es una sucesión ordenada y armónica de tareas que permiten a la Administración cumplir los fines requeridos por la sociedad. En tal virtud, estaremos de acuerdo en que dicha función constituye la razón de ser del conjunto general que las ejecuta y las cumple.

Administración Pública y función pública son, pues, intrínsecamente correspondientes, y la realización de éstas, concede identidad y define la personalidad de aquélla, que es quien las ejecuta. Esto nos lleva a destacar que el funcionamiento y operación de tan ordenada composición de organismos y dependencias constitutivos de la Administración Pública ha de estar a cargo en todo tiempo de personas con la suficiente capacidad para asumir la responsabilidad de actuar al servicio de la comunidad nacional y a ello se comprometen, como bien lo explica Miguel Concha en su ensayo “Ética Pública”.²

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) dedicó el número 139 de su revista *Administración Pública*, correspondiente al primer cuatrimestre de 2016, a conmemorar los 60 años de su fundación, en el cual ofrece a los lectores una rica y vasta aportación intelectual de prestigiados especialistas a lo largo de ese tiempo, cuya consideración atenta permite extender el interés de los estudiosos de tan vasta cuanto compleja ciencia a otras disciplinas sociales y

¹ Rap139_tomoI.pdf

² Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Cuaderno núm. 8, noviembre 2016.

políticas íntimamente relacionadas, como el propio derecho administrativo, la reforma del Estado, el arte de gobernar, el servicio civil, la planeación y el desarrollo económico y los procesos de decisión en el Poder Ejecutivo, por citar tan sólo las más relevantes.

LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Fue determinante la influencia de tan fecundos autores e investigadores en la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en diciembre de 1976, y poco después, en diciembre de 1982, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LRASP), que vinieron a reglamentar sendas reformas constitucionales hasta derivar en la modificación del Título IV de nuestra Carta Magna, cuyo Artículo 108 vino a dar claridad y agregar lustre a la indisolubilidad entre la Administración Pública y los funcionarios que realizan sus tareas, otorgándoles el honroso título de servidores públicos. No es una denominación vulgar, ni mucho menos; se trata de un encomio al asociarlos al concepto aristotélico³ de la política como tarea superior realizada por personas insignes y bien preparadas, que aceptan el alto deber de servir a sus semejantes contemporáneos, realizando la encomienda común de contribuir a su felicidad y su progreso constante. Por lo mismo, se reconoce desde los tiempos antiguos que tan encomiable actividad entraña un compromiso de excepcional formalidad que debe cumplirse con fidelidad y esmero.

La extensa nómina de ciudadanos a los que el artículo constitucional mencionado asigna esa digna y elevada responsabilidad empieza con la mención de los representantes de elección popular, desde luego y en primer lugar el Presidente de la República en quien el Artículo 80 de la Constitución deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión, así como los legisladores integrantes de ambas Cámaras del

³ *Ética a Nicómaco*. Libro octavo, capítulo XIV

Congreso de la Unión y sus colaboradores; en seguida los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal (hoy Ciudad de México); después los titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados; y, de manera general, todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, además de los consejeros y empleados de los órganos autónomos del Estado, a los que hemos de agregar los líderes de los partidos políticos y sus colaboradores, como bien lo expone Eduardo Gurza Curiel en su ponencia “La Fiscalización de los Partidos Políticos y de los candidatos independientes”.⁴

Concluyo este punto señalando que la falta de observancia de las buenas políticas públicas y de su aceptable marco jurídico es atribuible, principalmente, a quienes han venido ocupando altos cargos en la dirigencia administrativa gubernamental, más por designación política que por capacidad y méritos y que, por lo mismo, no merecen el honor de llamarse servidores públicos porque no han cumplido el alto deber de procurar el bien a sus conciudadanos, y por ello han de ser identificados como asalariados desleales e incumplidos, sujetos al proceso judicial establecido, mas por encima de éste y debido a su conocida laxitud, al juicio y menosprecio de toda la sociedad.

LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este orden de ideas puede destacarse como positivo el hecho de que la dependencia del Poder Ejecutivo encargada de dictar las directrices de actuación de los servidores públicos, incluidas las normas de su conducta ética, haya cambiado en 2003 su denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) por la de Secretaría de la Función Pública (SFP) porque vino a confirmar y dar mayor claridad en el

⁴ Seminario Universitario de Fiscalización. Cuaderno núm. 5, junio 2016.

lenguaje de la administración –pese a la resistencia o ignorancia de no pocos– que el Sistema de Control es el conjunto de instrumentos y mecanismos que los servidores públicos aplican de manera continua para desempeñarse con responsabilidad. Y aun reconociendo que el vocablo “control” sea un término técnico, una convención técnica como las que admiten todas las ciencias, debe reconocerse que entre las muchas acepciones que el común de la gente concede a dicha palabra es correcta aquella que reza: “tengo bajo mi control lo que quiero realizar”. Pero más allá del aspecto terminológico, es obligada la reflexión sobre el dominio que cada uno de nosotros ha de procurar tener para realizar lo que le corresponde, tanto individual como colectivamente. Eso es control: dominio interior, nobleza de miras y respeto de la dignidad que nos corresponde como personas y como profesionales en nuestras respectivas áreas de acción.

En esa misma línea de reflexión podría entenderse que un secretario de Estado, un director general, un legislador y hasta el mismo Presidente de la República, declarasen que cumplirán los fines que les fueron encomendados porque los tienen bajo su control, bajo su percepción personal responsable y calificada, es decir, apoyados en un sistema de control interno satisfactorio, que en su grave obligación de servir a los demás han asumido y aceptado cumplir. Puede afirmarse, entonces, que la Secretaría de la Contraloría, con su renovada identificación de Función Pública, fue creada para promover la calidad y el valor de la gestión –y así lo han confirmado las reformas a la LOAPF del 18 de julio de 2016, particularmente en su artículo 37–, mediante la emisión de normas prácticas y constructivas de control interno y por el impulso de la profesionalización de todos los servidores públicos por medio de la evaluación de sus obligaciones con eficiencia, eficacia y honestidad a los requerimientos y crecientes necesidades de la ciudadanía en sus respectivas áreas de desempeño, y desarrollando al mismo tiempo las acciones de vigilancia sobre su debido cumplimiento a través de la realización de auditorías –por definición internas–, y como resultado de esas acciones contribuir al combate de la corrupción, no primera-

mente bajo un plan persecutorio, sino con la mejora constante de las funciones y servicios públicos en todos los niveles de la administración gubernamental, según los hallazgos y localización de áreas, procesos y sistemas a ser optimizados. La actividad profesional de la auditoría interna que ejecutan los órganos internos de control debe entenderse y llevarse a cabo, según se reconoce en la conceptualización de sus mejores prácticas internacionales,⁵ como una función de apoyo orientada a asesorar a los titulares de las entidades públicas y privadas, académicas y sociales dentro de las cuales opera en el día a día, con el fin de agregar valor a su responsable gestión y orientarlos en la identificación oportuna de los riesgos que pudieren obstruir el cumplimiento de los objetivos institucionales y, como consecuencia de ello, fortalecer las medidas del proceso continuo de su control.

RECIPROCIDADES ADMINISTRATIVAS PÚBLICO-PRIVADAS

La participación directa de las corporaciones y empresas privadas en la prestación de servicios públicos, otrora reservada a los gobiernos, es un suceso de creciente manifestación en el contexto global de la economía política —en México, al amparo de la Ley de Asociaciones Público Privadas promulgada en enero de 2012 bajo el régimen del presidente Felipe Calderón Hinojosa—, manifestación criticada a nivel mundial por no pocos analistas que la consideran contraria al bienestar social porque privilegia el beneficio de las organizaciones en favor de unos cuantos, ya que el lucro es su finalidad principal, entre quienes cito a Nicholas Hildyard,⁶ que comenta los vericuetos a los que recurren el FMI y el Banco Mundial (BM) para poner en marcha el traspaso al sector privado de activos, recursos fiscales y servicios públicos. Ante el gradual avance de tales prácticas, por lo menos debería obligarse a las empresas privadas participantes y a sus funcionarios involucrados en

⁵ <https://na.theiia.org/>

⁶ Hildyard, N., <http://www.thecornerhouse.org.uk/>

los respectivos contratos a cumplir las disposiciones que regulan la administración gubernamental y las responsabilidades de los servidores públicos, en particular los cinco principios básicos establecidos en el Artículo 113 constitucional: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; además de aceptar ser evaluados imparcialmente por ello y quedar inscritos en el directorio de los ciudadanos que participan en contrataciones públicas, recientemente establecido en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Por otra parte, y desde un punto de vista esencialmente teórico y académico, esta circunstancia nos sugiere analizar y debatir sobre la cercanía e identificación de algunas prácticas de la Administración Pública con otras de la gestión empresarial, por ejemplo en temas de ética profesional y de control interno que interesan a estas disciplinas y se estudian en los programas de licenciaturas; ello, desde luego, sin confundir ni alterar el sentido filosófico de sus importantes esferas. Pero cualquiera sea el resultado de tales estudios, ha de reconocerse que la Administración Pública ha aportado al desarrollo de las empresas privadas importantes conceptos, tales como la efectividad y la eficacia,⁷ y otros temas como la responsabilidad social y el reconocimiento de los derechos de las partes interesadas o *stakeholders*.⁸

Frente a esta realidad cabría preguntarse si en un plan de reciprocidad los gobiernos aceptarían adoptar en sus procesos de gestión algunas experiencias que han tenido buenos resultados en las empresas, por ejemplo el Código de Mejores Prácticas Corporativas emitido por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) con base en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que tiende a elevar continuamente la calidad de la administración mediante la operación de varios Comités, integra-

⁷ Isoard y Jiménez, C. (1981) *Auditoría de las operaciones de gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica, FCE

⁸ R. Edward Freeman, 2010, *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.

dos por expertos de elevada preparación y competencia profesional en las áreas de su respectiva especialidad, y que apoyan a los Consejos de Administración en la exigente función de tomar decisiones adecuadas en un ambiente económico y social cada vez más complejo. Entre éstos debo mencionar el Comité de Auditoría, que contribuye de manera importante a agregar credibilidad a la actuación responsable de las organizaciones mediante el fortalecimiento del control interno y la evaluación y gestión de los riesgos que puedan afectar gravemente su operación, asegurándose de la independencia de las funciones de auditoría externa e interna y consiguiendo aún mayor autonomía en favor del interés del público, incluso se ha dado el caso de que el Comité reporte directamente a los accionistas y no al Consejo.

Con base en esta buena experiencia podría estudiarse la posibilidad, por ejemplo, de que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados fuera transformada en un Comité Nacional de Auditoría de alto nivel profesional y , entre otras funciones, tuviera la de asegurar que el Informe Anual del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública de la ASF se presentara ante el pleno de la representación nacional y no sólo a una de sus comisiones, así como también que sus recomendaciones se elevaran al nivel de los asuntos públicos y se consideraran en la discusión del Presupuesto Anual de Egresos, como bien lo señala Roberto Salcedo Aquino en su estudio “La Auditoría Superior de la Federación dentro del proceso de la rendición de cuentas”.⁹ Asimismo, dicho Comité Nacional podría recibir y analizar cada año el Informe General de Evaluación del Control Interno de la Administración Pública que la SFP estaría obligada a emitir con base en los informes particulares de los titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como del Poder Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; otro posible estudio a realizar conforme a las mejores prácticas de Gobierno Corporativo, que aconsejan ubicar el área de

⁹ Salcedo, R. ASF, *Revista Técnica*, núm. 10, agosto 2016-febrero 2017.

control y de gestión de riesgos bajo el mando directo del más alto nivel de la administración, sería el de convertir la dependencia del control del Poder Ejecutivo, la SFP, en un órgano técnico normativo dentro de la Oficina de la Presidencia de la República a la que se refiere el artículo 8 de la LOAPF, estableciendo además, separada de éste, el área de la Auditoría Interna Gubernamental, también situada en dicha Oficina del titular del Ejecutivo.

EL CONTROL INTERNO

El componente del control en el Proceso Administrativo

Se ha reconocido que la noción más adecuada de la Administración científica y de su aplicación empírica se consigue mediante la determinación precisa de su estructura. El industrial francés Henry Fayol (1841-1925) determinó que los pasos a seguir ordenadamente para identificar y conocer dicho marco son: la Planeación, la Organización, la Integración, la Dirección y el Control, cuyas fases sucesivas componen el “Proceso Administrativo” que él denominó indistintamente “proceso correcto de administración”, “administración positiva” o “enfoque del proceso administrativo”.

En el lenguaje jurídico de la gestión gubernamental pueden utilizarse términos distintos a éste, mas su significado y alcance son los mismos cuando se refiere, por ejemplo, “a las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzará, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal” (Ley de Planeación, art. 1º, fracción I).

Cada paso de dicho proceso es importante por sí mismo, pero también en su integración como conjunto sistémico, porque afirma sus características unitarias y contribuye a su interrelación armónica orientada a agregar valor. Algunos autores han opinado que sin restar jerarquía a los demás, el control es el componente más importante debido a que

sirve a la debida ejecución de cada uno, al verificar lo necesario para que dentro de cada fase y desde luego en el conjunto, todo se realice y se cumpla correctamente. El esquema moderno del control interno identificado por el acrónimo COSO, al cual me refiero con mayor detalle en el apartado siguiente, reconoce tácitamente y proyecta este enfoque basado en la teoría clásica de sistemas, e incluso utiliza en su título el concepto “estructura” que Fayol aplicó para promover la eficiencia en todas las partes involucradas bajo la responsabilidad compartida de los jefes y empleados de las organizaciones, según lo explicó en su famoso libro *Administración industrial y general*, aparecido en 1916. La visión del ilustre creador francés fue reasumida casi un siglo después en el estudio realizado por el Comité COSO, en cuyo Resumen Ejecutivo se explica que sus cinco componentes interrelacionados están basados en el proceso administrativo (*management process*).¹⁰ Por mi parte, me sigo preguntando si no habría sido más propio y eficaz que COSO hubiera denominado su estudio y su consecuente divulgación como “proceso continuo de la administración” y no sólo como “marco integrado (*integrated framework*) de control”.

A diferencia de lo que el sentido lato del término “control” pueda sugerir, o en línea distinta de lo que muchas personas y ejecutivos suelen pensar, es claro que la fase del proceso administrativo así denominada tiene características de servicio y apoyo. En definitiva, no es un elemento que obstruya la gestión o le imponga restricciones; al contrario, se trata de una importante función que asiste y evalúa el establecimiento oportuno y claro de los objetivos a cumplir y contribuye a su logro. Seguir insistiendo en que el concepto “control” de la Administración Pública significa una vigilancia rigurosa y exigente sobre las acciones de algunos a fin de castigarlos y no como un elemento de eficiencia y eficacia administrativa, es contrario a la idea de que la función pública está para construir y procurar en todo tiempo

¹⁰ Coso. Internal Control Integrated Framework, Executive Summary. Wahington, D.C., 1992.

el mejoramiento y la calidad de los servicios dedicados al bien común, reduciendo los riesgos de su incumplimiento o desviación.

Muchos legisladores siguen usando esa acepción peyorativa del control, a sabiendas de que no es adecuada ni efectiva; y no es extraño que el común de la gente la siga tomando así. Por desgracia no sólo la comunidad, sino también muchos comentaristas políticos y sociales que critican en los medios la falta de independencia de la secretaría del control, ignorando su definición legal como “dependencia” del Poder Ejecutivo y extendiendo su desconocimiento hacia el trabajo de los órganos internos de control, responsables de impulsar la moralidad y eficacia al interior del gobierno y no para perseguir a los corruptos como su tarea principal; si bien la mayoría de éstos no lo entienden así y dan prioridad a criterios punitivos. Creo que es oportuno citar aquí al filósofo contemporáneo Raimon Panikar y recomendar a todos los involucrados en la lucha contra la corrupción la reflexión sobre su proposición: “Los criminales no se educan con el castigo que endurece el corazón y ofrece el pretexto para una nueva venganza”.¹¹

EL MARCO INTEGRADO DE CONTROL INTERNO

Ha pasado casi un cuarto de siglo desde que el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway –COSO, por su siglas en inglés– dio a conocer el informe “Internal Control Integrated Framework” así denominado en su lengua original y muy pronto traducido a todas las lenguas –“Marco Integrado de Control Interno” en la nuestra– e identificado globalmente por su acrónimo COSO. Debido a la gran aceptación alcanzada desde su publicación en 1992 se le identifica como la mejor práctica en la materia.

¹¹ Panikar R. “Paz e interculturalidad”, en Pro-Pacem, *Textos, Arte y Música por la Paz*, edición coordinada por Jordi Savall, Barcelona: Hespérion XXI.

A pesar de esto y del tiempo transcurrido, no son pocos los dirigentes que desconocen los fundamentos y las prácticas de estos postulados o que, aun admitiendo haberlos estudiado, no les ha sido posible aplicarlos en sus respectivas organizaciones porque los consideran demasiado teóricos, y no obstante su amplia divulgación y sus múltiples explicaciones, muchos de sus funcionarios y colaboradores –obligados a participar en el diseño y ejecución del proceso de control– siguen careciendo de motivación y capacitación suficiente al respecto. También es probable que la connotación poco favorable del vocablo influya en estas fallas porque algunos siguen pensando que se trata de una acción represiva, casi dominadora o restrictiva de la libertad para diseñar planes y tomar decisiones.

La literatura técnica sobre COSO es abundante en sitios y redes electrónicas y en un sinnúmero de artículos, ensayos y trabajos de fondo que se han publicado en nuestros foros y revistas, además de las conferencias y actividades de capacitación realizadas en estos años. No obstante, considero conveniente hacer de nuevo un breve examen de sus nociones esenciales, que además me servirán para dar contexto a los comentarios sobre el sistema de control en el sector gubernamental que expongo más adelante.

En un sentido amplio, el nuevo concepto basado en la definición de COSO y divulgado en castellano es el siguiente: “El Control Interno es un proceso integrado a los procesos, y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, diseñado y ejecutado por la alta administración (el Consejo, la Junta Directiva o el Órgano de Gobierno), la dirección y todo el personal de una entidad, establecido con el fin de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos, identificados con las siguientes tres categorías: (I) Eficacia y eficiencia de las operaciones, (II) Confiabilidad de la información financiera y (III) Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas”.

La connotación de control interno como proceso refiere una sucesión organizada de funciones integradas a los demás procesos básicos de la operación administrativa, las cuales identifica con cinco componentes que interactúan a todos los niveles y bajo la misma estructura del proceso administrativo, denominados por el Comité COSO como “Ambiente de Control”, “Evaluación de Riesgos”, “Actividades de Control”, “Información y Comunicación”, y “Monitoreo”; y conforme a la teoría sistémica clásica se inscriben al interior de cada uno de ellos, como subsistemas, diversos elementos relacionados con la planeación o el establecimiento de objetivos y la gestión de riesgos, la organización e integración, la dirección y el propio control, los que a su vez interactúan y se complementan armónicamente.

En 2004 fueron agregados al modelo otros procedimientos para formular objetivos organizacionales relacionados con la gestión de riesgos;¹² y al cumplir su mayoría de edad, en mayo de 2013, COSO publicó la actualización del Marco Integrado¹³ subrayando que los cinco componentes deben seguir funcionando con efectividad de manera metódica, para cuya mejor implementación y evaluación recomienda observar 17 Principios, ya implícitos en el diseño y ejecución de cada uno de los cinco elementos del proceso, como sigue:

Ambiente de control

Principio 1: Demostrar compromiso con la integridad y valores éticos. Principio 2: El consejo de administración ejerce su responsabilidad de supervisión del control interno. Principio 3: Establecimiento de estructuras, asignación de autoridades y responsabilidades. Principio 4: Demuestra su compromiso de reclutar, capacitar y retener personas competentes. Principio 5: Retiene a personal de confianza y comprometido con las responsabilidades de control interno.

¹² COSO *Enterprise Risk Management (ERM) Framework*

¹³ COSO 2013

Evaluación de riesgos

Principio 6: Se especifican objetivos claros para identificar y evaluar riesgos para el logro de los objetivos. Principio 7: Identificación y análisis de riesgos para determinar cómo se deben mitigar. Principio 8: Considerar la posibilidad del fraude en la evaluación de riesgos. Principio 9: Identificar y evaluar cambios que podrían afectar significativamente el sistema de control interno.

Actividades de control

Principio 10: Selección y desarrollo de actividades de control que contribuyan a mitigar los riesgos a niveles aceptables. Principio 11: La organización selecciona y desarrolla actividades de controles generales de tecnología para apoyar el logro de los objetivos. Principio 12: La organización implementa las actividades de control a través de políticas y procedimientos.

Información y Comunicación

Principio 13: Se genera y utiliza información de calidad para apoyar el funcionamiento del control interno. Principio 14: Se comunican internamente los objetivos y las responsabilidades de control interno. Principio 15: Se comunican externamente los asuntos que afectan el funcionamiento de los controles internos.

Monitoreo

Principio 16: Se llevan a cabo evaluaciones sobre la marcha y por separado para determinar si los componentes del control interno están presentes y funcionando. Principio 17: Se evalúa y comunica oportunamente las deficiencias del control interno a los responsables de tomar acciones correctivas, incluyendo la alta administración y el consejo de administración.

A la fecha el Comité continúa operando con la participación de las mismas organizaciones que lo integran desde su fundación, y en 2016

publicó el documento *3 Líneas de Defensa*¹⁴ para aportar nuevas orientaciones en el manejo de riesgos mediante la asignación o clarificación de roles y responsabilidades a los funcionarios y empleados de las empresas y los organismos de toda índole y magnitud.

Hoy seguimos hablando de control interno bajo la práctica del modelo COSO, y se puede asegurar que para alcanzar el consenso acerca de su importancia y orientar su plena aplicación como instrumento fundamental en el cumplimiento de objetivos y de rendición de cuentas, así como para diseñar de tareas de autodiagnóstico y efectividad, continuará siendo objeto de estudio y discusión; de adaptación, en su caso, y de difusión, desarrollo y adiestramiento permanente.

EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la Administración Pública de México disponemos de un importante tratado sobre control interno, emitido por la SFP y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 12 de julio de 2010 bajo el título de “Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, cuyas normativas deberán ser cumplidas por las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República”¹⁵. El contenido y las instrucciones de aplicación de este Manual se basan en las propuestas del Informe COSO e incluyen los mismos lineamientos de integración en los cinco componentes interrelacionados, aunque sin usar ni hacer referencia a las conocidas siglas. Me parece relevante destacar de este Manual, por su importancia y actualidad, la Norma 22 que obliga a los titulares de todas las dependencias y entidades a presentar el informe anual sobre su estricto cumplimiento.

¹⁴ COSO 3LD

¹⁵ SFP. Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de aplicación general correspondiente. *DOF*, 12 de julio, 2010

Por su parte, la ASF ha venido dando cada vez más importancia a la evaluación de los sistemas de control interno de las instituciones del Sector Público Federal sujetas a su fiscalización, y así lo expone el C.P.C. Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, en su ensayo “Estudio General de la situación que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal”,¹⁶ el cual describe en detalle la investigación que la entidad de fiscalización llevó a cabo en 2013 sobre los sistemas de control interno en dichas instituciones, comparativamente con el modelo COSO actualizado. Las conclusiones y sugerencias fueron presentadas como anexo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, y el Informe Ejecutivo de dicho documento subraya que el estudio se realizó con referencia al Manual de la SFP antes mencionado, concluyendo (que) “se determinó que aun cuando se atendieron las disposiciones por parte de las dependencias y entidades y el contenido y alcance de las mismas, no fue factible conocer las condiciones específicas con las que operan los sistemas de control interno” ya que ...“en términos generales, las deficiencias más importantes se deben a la falta de una cultura en materia de control interno y administración de riesgos, así como de esquemas de integridad y ética que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental”.

Como resultado de sus estudios y trabajos sobre las instituciones del sector público federal a lo largo de 2013 y 2014, la ASF emitió las Guías Técnicas de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, de Autoevaluación a la Integridad en el Sector Público y de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público,¹⁷ de cuya esencia pueden extraerse dos reflexiones fundamentales: la integridad institucional evoca un ambiente limpio de corrupción, de fraude, de abuso, de ilegalidad, afirmando que los servidores públicos serán íntegros si

¹⁶ Cervantes Flores F, ASF, *Revista Técnica*, núm. 7, agosto 2014-febrero 2015.

¹⁷ http://asf.gob.mx/Publication/177_Guias_Tecnicas

en su desempeño observan valores y principios de honestidad, probidad, neutralidad, fiabilidad, orientación al destinatario de sus servicios, respeto y objetividad. La integridad es, por lo tanto, según se asevera en las Guías, resultado de la correcta dirección y del establecimiento adecuado del control interno.

A la luz de estas consideraciones, el informe de la ASF sugirió también la actualización del Manual en materia de Control Interno, tarea que corresponde a la SFP.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Gobernabilidad y rendición de cuentas

En los considerandos del Acuerdo que creó el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) se declara (que) “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 propiedad de la Nación y la verificación de su debida aplicación a dichos fines”.¹⁸ Bajo este marco de referencia, debemos tener presente que el desarrollo democrático en el que participamos desde finales del siglo XX se caracteriza por su extensión al sistema político, y fue alentando una cada vez mayor y más efectiva participación ciudadana, expresada particularmente en la demanda de los gobernados para conocer qué hacen sus gobernantes con el mandato que les dieron y cómo administraron los recursos que les entregaron para la satisfacción de sus necesidades.

De esta suerte, en el cumplimiento de una administración o gobernanza efectiva la gobernabilidad entraña una visión de futuro, de conocimiento, de entendimiento y de buen juicio, al tiempo que requiere

¹⁸ SUG, UNAM. Acuerdo de creación, 11 de septiembre, 2014.

ir generando de manera paulatina un razonable y extendido nivel de confianza pública. Por consiguiente, la buena gobernabilidad demanda rendición de cuentas, y ésta involucra responsabilidad y certidumbre; el énfasis contemporáneo subraya que quien asume una responsabilidad debe rendir cuentas. De la misma forma, la gobernabilidad cobra cada vez mayor importancia y se ha convertido en una característica esencial de la nueva democracia.

La rendición de cuentas, empero, a veces puede lucir confusa porque extrae su significado de una literatura diversa que interesa a las áreas de las ciencias políticas, la religión, la filosofía, la sociología, las ciencias de la administración y la administración pública. El problema es mayor porque no se explica lo que se entiende por tal declaración conceptual y, no obstante, se la cita en leyes, regulaciones y normas; por eso es importante acudir a la literatura confiable que oriente en el uso de sus elementos básicos, así como en el manejo de las más importantes herramientas aplicables.

Fiscalización, un recurso de acercamiento al concepto

Puede decirse que la fiscalización superior se ha convertido en un recurso de acercamiento para el mejor desarrollo y comprensión del concepto de la rendición de cuentas, debido a que dicha función consiste, según se reconoce generalmente y ya se ha apuntado aquí, en la verificación profesional e independiente del grado en que el uso de los recursos encomendados a la gestión de los administradores públicos se ha aplicado al cumplimiento de los objetivos de beneficio colectivo. Por tal razón, las entidades que tienen a su cargo la realización de esas importantes actividades de auditoría sobre el quehacer de los gobiernos han venido fortaleciendo su autonomía, sus estructuras y sus prácticas profesionales.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la entidad que se encarga de transferir y aumentar los conocimientos y fortalecer la competencia de las EFS mediante la emisión de normas y guías en sus diversas disciplinas y materias afines, las cuales publica simultáneamente en varios idiomas. Al ocuparse del concepto *accountability* en el contexto de la auditoría gubernamental lo escribió en español como rendición de cuentas; la OCDE también tradujo el vocablo con la misma frase y así se inició su divulgación en todas las naciones hispanoparlantes. Ciertamente, dicho vocablo era y sigue siendo de difícil conversión por tratarse de un giro lingüístico nuevo o que había dejado de usarse durante siglos; sin embargo, al darse el desarrollo democrático-político y la consecuente evolución del interés ciudadano hacia finales de los años setenta del XX, según lo hemos apuntado, la palabra fue retomada en los países anglosajones con el fin de destacar ante sus gobernados la importancia de su condición de mandantes para exigir a los funcionarios públicos, con un solo término fácil de identificar, que les informen sobre la forma en que administraron los recursos entregados a su manejo responsable para la satisfacción de sus necesidades. Por consiguiente, las EFS se interesaron especialmente en el establecimiento y avance de nuevas técnicas de auditoría que les permitieran afrontar tales desafíos.

De acuerdo con esa nueva orientación el XII Congreso Internacional de Contadores organizado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y realizado en México en 1982 tuvo como tema central “¿Qué puede hacer la profesión para mejorar los servicios de los gobiernos?”, en el que se presentaron diversas ponencias sobre la auditoría superior y sus enfoques ampliados a la evaluación del desempeño, y se discutió sobre la novedad del *accountability* y su alcance y repercusiones en la fiscalización. Un año después, en 1983, el Parlamento de Inglaterra aprobaba la ley “Value for Money Act” (Valor por el dinero recibido, VFM) a fin de formalizar las revisiones que su Oficina Nacional de Auditoría (NAO) venía realizando para verificar si los programas del gobierno justificaban valorativamente el dinero recibido

de los contribuyentes en obras de progreso y beneficio social. Algunos años antes, hacia fines de los setenta, la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG) había precisado por voz de su titular 1973-1980, el señor James J. MacDonell, el significado de la palabra *accountability* como “la obligación de responder por un mandato conferido, lo cual supone la existencia de al menos dos partes: una que confiere la responsabilidad y otra que la asume y acepta informar sobre la manera en que la cumplió”, agregando más adelante (que) “no hay rendición de cuentas sin responsabilidad; y una responsabilidad no puede ser ejercida sin una estructura, sin un procedimiento —el control— y los instrumentos elegidos para ponerla en práctica”.¹⁹

Al respecto, señaló oportunamente que todas las acciones de fiscalización de la institución de su mando tendrían como objetivo comprobar el cumplimiento de tal mandato; y a su propia iniciativa fue creada la Fundación Canadiense de Auditoría Comprehensiva (CCAF/FCVI por sus siglas en inglés y francés, respectivamente), cuyas actividades de investigación a partir de 1980 y sus aplicaciones prácticas en materia de auditoría comprehensiva o de enfoque amplio tuvieron un impacto muy positivo y siguen ofreciendo hasta la fecha importantes contribuciones, entre ellas la de su Programa de Capacitación abierto a becarios de varios países. En 1996 la CCAF dio a luz el libro de texto *Rendición de cuentas. Informe de rendimiento. Auditoría comprehensiva – Una perspectiva Integrada*, que puede leerse en español (www.ccaf-fcvi.com/attachments/102_APRCA-SP.pdf)²⁰ gracias a la magnífica traducción realizada por la maestra Marta Acosta, actual Contralora General de la República de Costa Rica, y por la licenciada Graciela Lietti, de la Auditoría General de la Nación de la República Argentina, ambas graduadas del Programa de becarios de la Fundación.

¹⁹ www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html

²⁰ www.ccaf-fcvi.com/attachments/102_APRCA-SP.pdf

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

En leyes y otras disposiciones normativas

Ley de Fiscalización Superior y rendición de cuentas

Los hechos y avances comentados en el apartado anterior acerca del papel de las entidades superiores de auditoría en los países angloparlantes influyeron en la transformación de nuestra secular Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en una nueva entidad superior de fiscalización. El licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León formuló la siguiente declaración en su discurso de toma de posesión como presidente de la República, el 1 de diciembre de 1994: "Enviaré al Congreso de la Unión el proyecto para crear una nueva entidad de fiscalización, con el objetivo de promover el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior y perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos e instituciones, a efecto de hacer más clara y transparente la gestión del gobierno", y, en efecto, después de un intenso trabajo legislativo y de participación ciudadana el Congreso aprobó las reformas constitucionales y la ley reglamentaria correspondiente, publicada en el DOF del 29 de diciembre de 2000 bajo el título de "Ley de Fiscalización Superior de la Federación", la que posteriormente fue objeto de diversas modificaciones hasta llegar a su actual denominación que incluye la expresión "rendición de cuentas".

A partir de este acontecimiento histórico, tuvo lugar una intensa actividad legislativa que fue tomando forma clara durante la primera década del siglo en la promulgación de varias leyes y disposiciones de gran fondo, orientadas a fortalecer el marco normativo para los nuevos tiempos y circunstancias. En todos los preceptos, sin excepción, se hizo alusión a la rendición de cuentas, ora en los respectivos textos de su exposición de motivos, ora en el cuerpo mismo de algunas de dichas leyes; pero en ninguna de las nuevas disposiciones, comprendida la relativa a la Fiscalización Superior, se ofrecieron definiciones ni conceptos sobre dicho 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”.

Poco después, en enero de 2004, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social, y más tarde su Reglamento en 2006, el cual agrega en su artículo 68, destinado a la Contraloría Social, “para que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas”.

Sobresale por su estructura y alcances normativos la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de marzo de 2006, 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”. Finalmente, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de noviembre de 2008, menciona en su exposición de motivos (que): “...se da respuesta a una prioridad (...) comprometidos con la transparencia y rendición de cuentas”.

Este conciso análisis permite confirmar que todas las leyes expedidas para dotar a la Administración Pública de un sólido encuadre en materia de rendición de cuentas –así lo advierten al exponer sus motivos–, no llegaron al objetivo principal de precisar el significado y alcance de dicho principio democrático. Y la misma omisión persistirá

en la actividad legislativa durante los años transcurridos del presente decenio, que ha consistido básicamente en la actualización de las mismas leyes mediante los respectivos decretos de reformas, hasta llegar al 18 de julio de 2016, fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del conjunto de disposiciones referidas al SNA compuesto por cuatro nuevas leyes: la propia Ley General del SNA, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la antes citada Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación; complementadas con substanciales reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al Código Penal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también ya comentada. El artículo 2° de esta última, destinado a enunciar sus objetivos, indica en su fracción VII: “establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos”; pero en vista de que todo ese complejo legislativo no menciona lo que se entiende por rendición de cuentas, el ciudadano tiene derecho a preguntarse qué es lo que van a promover y divulgar.

EN ESTUDIOS Y ENSAYOS ACADÉMICOS

Varios analistas políticos e intelectuales calificaron la promulgación del importante ordenamiento que dio vigor al moderno programa de fiscalización y control externo en nuestro país, como un hecho de gran relevancia en materia de rendición de cuentas, expresión que ya era objeto de no poco interés y debate ante las confusiones que generó el vocablo inglés que le dio origen. Sin embargo, la mayoría de las opiniones se enfocaron a destacar los aspectos políticos y sociales suscitados por la llamada transición democrática, y los más obviaron el tema de la fiscalización superior o lo consideraron de menor interés, acaso por sus implicaciones técnicas de auditoría, sin detenerse a estudiar más detenidamente el alcance de su contribución al sistema de pesos y contrapesos,

coadyuvante esencial del equilibrio republicano y de impulso a la rendición de cuentas por parte de la autoridad administrativa.

En suma, debe reconocerse que la rendición de cuentas entraña una respuesta efectiva a los requerimientos de bienestar y justicia de los ciudadanos, anterior en tiempo a la auditoría que le agrega credibilidad y confianza, y no a la inversa, como parece insinuarlo el legislador al bautizarla como Ley de Fiscalización Superior (y de Rendición de Cuentas).

Es plausible reconocer que la Auditoría Superior de la Federación consideró importante promover en ese contexto y desde su alto rango institucional la investigación y realización de estudios para dar mayor claridad al postulado de la rendición de cuentas, a fin de alcanzar un mejor entendimiento entre los miembros de los sectores interesados y de las distintas disciplinas académicas e intelectuales. El mismo año 2001 en que inició sus actividades fundó la serie de ensayos denominada “Cultura de la Rendición de Cuentas”, e invitó a acreditados especialistas a exponer libremente sus puntos de vista, “con la finalidad de que expliquen, en forma resumida y didáctica, los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con la materia”. De manera casi simultánea instituyó el “Certamen Nacional Anual de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas” para alentar a investigadores y estudiosos de todo el país a escribir sobre estos dos conceptos fundamentales. Más recientemente, en agosto de 2011, y bajo su propio sello editorial inició la publicación de la *Revista Técnica sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, de periodicidad semestral.

Serie “Cultura de la Rendición de Cuentas”

Se han divulgado hasta la fecha catorce trabajos desde distintos puntos de vista y enfocados a los más diversos aspectos de política pública, gobierno, prácticas administrativistas, problemas sociales y otros, cuyos

reconocidos autores y temas expuestos cito en seguida: *Fundamentos para la rendición de cuentas*, José Antonio Crespo; *Impuestos, democracia y transparencia*, Carlos Elizondo Mayer-Serra; *La rendición de cuentas en la Política Social*, José Octavio López Presa; *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Juan Carlos Ugalde; *Medición de la corrupción – Un indicador de la rendición de cuentas*, Arturo del Castillo; *Fiscalización y transparencia del financiamiento a Partidos Políticos*, Eduardo Guerrero G.; *Transparencia integral para el reposicionamiento de la Deuda Pública*, Bernardo González Aréchiga; *El Servicio Civil de Carrera para el desempeño*, María del Carmen Pardo; *Estructura institucional para la rendición de Cuentas*, John Ackerman; *Rendición de cuentas y fideicomisos*, Irma Eréndira Sandoval; *Medios e interés público*, Rossana Fuentes y Julio Juárez; *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos; *Transparencia y Rendición de cuentas para transformar a México*, Luis de la Calle Pardo; *Corrupción y denuncia como instrumento social: sus retos*, David Arellano Gault y Jesús F. Hernández Galicia.

La lectura detenida de estos ensayos monográficos es muy interesante, pero no permite descubrir alguna idea o juicio que contribuya a alcanzar el propósito declarado de la serie, que los autores supuestamente reconocieron y se concretaron a usar la frase como ya conocida o aceptada. Sólo los autores de dos de ellos llegan a plantear, en mi opinión, algunos bosquejos de significado y siempre limitados al objeto de su estudio. El doctor Juan Carlos Ugalde expone que por rendición de cuentas se entiende “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”; por su parte, los doctores Rossana Fuentes y Julio Juárez aluden a la relación entre las dos partes de la rendición de cuentas: la que exige y la que responde, ofreciendo así una cercana aproximación a principal enfoque de la relación entre las dos partes del proceso.

Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y rendición de cuentas

El Certamen ha sido muy fecundo, ya que entre 2001 y 2016 la ASF recibió y conserva en su acervo más de mil trabajos. Los respectivos jurados calificadores seleccionaron con base en las reglas fijadas por las convocatorias los tres mejores estudios de cada certamen, los cuales merecieron premios y diplomas; y de esta colección de artículos sólo veinticuatro se refieren con cierto detalle a la rendición de cuentas, de los cuales destaco el suscrito por Leticia Pulido Suárez y Oscar Rosales Jiménez, “¿Rendir cuentas o ser fiscalizado?” (2002), en el que hablan de la responsabilidad de los gobiernos de cumplir las encomiendas de los ciudadanos; y el del maestro Omar E. Manríquez Santiago, “Accountability democrática” (2012), que ofrece una definición sobre la capacidad de ciudadanos y entes públicos para asignar responsabilidad política al gobierno.

Los textos seleccionados de este compendio y los de su amplio análisis crítico pueden consultarse en los archivos de mi investigación doctoral sobre rendición de cuentas y Control Interno en México.²¹

Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización

El propósito de esta revista fundada por la ASF “es compartir análisis, reflexiones y experiencias dedicadas a la rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción, entre otros asuntos y cuestiones que gravitan en el marco de la fiscalización superior”, según fue señalado en la introducción de su primer número en agosto de 2011, con la advertencia de que los artículos firmados han de considerarse responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincidentes con los puntos de vista de la ASF. Del conjunto de trabajos publicados sobre

²¹ <https://jorgebarajasfca.wordpress.com/>

los variados temas que enuncia su línea editorial destacan por su precisión el del maestro Alejandro González Arreola, “Rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento democrático” (Revista núm. 2, marzo de 2011), en el que enfatiza el carácter relacional de la rendición de cuentas entre dos partes bien definidas: una de ellas identificada como “participación ciudadana”, y la que asume el deber de responder por la encomienda recibida; y el presentado por el licenciado Roberto Salcedo Aquino con el título “La Auditoría Superior dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, (Revista núm. 10, febrero de 2017), en el que postula la siguiente definición: “La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante mediante sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”. Cabe mencionar que esta conceptualización fue expuesta por su autor en la conferencia “Gobernabilidad Democrática” que dictó en el SUG el 22 de septiembre de 2016, publicada en su Cuaderno núm. 7,²² la cual constituye una aportación clara y significativa por su referencia al carácter mandante de los ciudadanos.

SFP. Cuadernos sobre rendición de cuentas

En el marco del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, la Secretaría de la Función Pública creó este proyecto editorial en el que se han publicado seis cuadernos. El primero de ellos en 2009 por los investigadores del CIDE, doctores Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, que junto con el del doctor Andreas Schedler, editado por el IFAI (hoy INAI) en 2008, constituyeron una aportación de significativa influencia en el estudio

²² Seminario Universitario de Fiscalización. Cuaderno Núm. 7, septiembre 2016.

y discusión sobre rendición de cuentas en México, confirmando en este primer trabajo la existencia de problemas semánticos, sin llegar a ofrecer sugerencia alguna sobre lo que debería realizarse al respecto en el futuro concreto de nuestra vida democrática. El estudio del doctor Alberto J. Olvera Rivera, también publicado en esta serie el año 2009 bajo el título *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, contribuye a una mejor comprensión del concepto al identificarlo como “una práctica social y una institución legal que se extiende a otros espacios de la vida pública y privada”, y que más allá del marco legal establecido “vincula a la sociedad civil con el gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde afuera de los procesos estatales”.

*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
Cuadernos de Transparencia*

Con motivo del cambio de nombre de IFAI por el de INAI se publicó recientemente la serie completa de este programa editorial, que desde su fundación en 2003 ha emitido 23 números dedicados a promover el conocimiento y ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información y de protección de datos. En 2008 publicó el Cuaderno núm. 3 *¿Qué es la rendición de cuentas?* cuyo autor, Andreas Schedler, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena y actual investigador del CIDE, se convirtió en la obra académica de mayor ascendiente en nuestro medio por el prestigio de su autor, quien expuso que “... posiblemente por su relativa novedad, la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa”. Este cuestionamiento influyó en casi todos los autores que desde entonces han escrito en las series y ediciones ya comentadas y lo citan repetidamente; pero no obstante los llamados a promover nuevos debates y llegar a forjar un sistema articulado y completo de rendición de cuentas, en particular de

los especialistas del CIDE, no se conoce propuesta alguna sobre la esperada definición. En tal escenario, los deberes esenciales del Presidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los dirigentes políticos y administradores públicos en general, han quedado en eso, en deberes elusivos que, por lo mismo, no satisfacen las esperanzas de la mayoría de nuestros ciudadanos.

EFFECTOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Repercusiones negativas

La carencia de una definición precisa y clara del principio fundamental de la rendición de cuentas en leyes y disposiciones normativas, ha venido repercutiendo negativamente, desde hace varias décadas, en la lucha contra la corrupción, incitando la impunidad y provocando que, vistas en conjunto, ambas lacras se conviertan en el binomio más grave de nuestros males nacionales. Ciertamente, las diferencias de entendimiento entre ciudadanos y gobiernos acerca de sus derechos y responsabilidades esenciales, aunadas a las dudas que por ello prevalecen en materia de información y cumplimiento de políticas públicas se traducen en que una gran parte de la población no esté recibiendo respuesta a sus demandas de equidad y justicia, y sigan sufriendo el incremento de dichos males que a su vez causan crecientes problemas sociales como la pobreza, la inequidad, el desempleo y la inseguridad.

Por ello es imperativo que el principio democrático fundamental que descansa en el equilibrio de los poderes —sistema de pesos y contrapesos— y que subyace en la relación de los mandantes y los mandatarios de la rendición de cuentas, sea reconocido y aceptado por todos y expresado formalmente en los textos oficiales. El espacio indicado para ello es el SNA, ya que su Ley General (LGSNA) señala en su artículo 2, fracción VII, tal y como se ha apuntado anteriormente, que uno de sus objetivos es “establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como

de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos (fracción VII)”. Si admitimos que rendir cuentas es responder satisfactoriamente al mandato ciudadano, todos estaremos de acuerdo –mandantes y mandatarios– en que la lucha para abatir la corrupción es el mandamiento más importante de nuestra Nación y nos compromete por igual a gobernantes y gobernados.

En este punto de nuestra disertación cabe reafirmar que el control interno es un instrumento fundamental en la magna misión nacional del combate a la corrupción y a la impunidad. Así lo señala la ASF, uno de los siete organismos integrantes del Comité Coordinador del SNA, al indicar en su Guía de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público²³ “que la integridad es un producto de la correcta dirección, el 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 de la gestión gubernamental”. Igualmente se ha señalado repetidamente que para responder al mandato de la rendición de cuentas, quienes acepten cumplirlo deben contar con los medios que sólo puede proporcionarles una estructura administrativa eficaz y eficiente, cuyo componente elemental es el control interno.

Una propuesta conceptual de aplicación práctica

Con base en estas consideraciones se propone en seguida una conceptualización puntual y concisa sobre el significado, alcance y cumplimiento de la rendición de cuentas, a fin de que, una vez aceptada de manera general, pueda ser promovida y difundida. La propuesta se ha formulado considerando la definición de Roberto Salcedo en su ensayo publicado en la *Revista Técnica*, núm. 10 de la ASF arriba citado, a la cual agrego la referencia obligada al proceso de control, entendido

²³ http://asf.gob.mx/Publication/177_Guias_Tecnicas

como instrumento ineludible y de aplicación práctica en toda gestión que pretenda ser efectiva:

Rendición de cuentas es la obligación de informar sobre el cumplimiento de la responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos, quienes deberán disponer y aplicar las mejores prácticas de la administración, cuyo componente esencial es el control interno, para responder debidamente por dicho mandato.

Es pertinente destacar que la oración “responsabilidad conferida por la soberanía popular a los servidores públicos” alude implícitamente al mandato que los ciudadanos encomiendan a los responsables de su cumplimiento y que éstos aceptan, principalmente el Poder Ejecutivo y la compleja estructura administrativa que lo compone. Adicionalmente, y en tanto la obligación de rendir cuentas responsablemente asumida no puede ser ejercida sin contar con la estructura de organización y sus respectivos elementos, se ha considerado necesario incluir en la propuesta la correspondiente referencia general al respecto, y en particular al control interno.

LAS RESPONSABILIDADES PÚBLICAS

Elementos para responder al mandato ciudadano

Por todo lo anteriormente expuesto y en vista de que la obligación de informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas equivale a responder por el mandato recibido, entendiéndose por ello la capacidad de aceptar libremente y reconocer las consecuencias de su debida ejecución, dicha respuesta no podrá calificarse de satisfactoria si el informe –por más transparente que sea– expone que no se pudo realizar el mandato conferido, cualesquiera sean las causas. No obstante, cabe la posibilidad de que debido a hechos ajenos o circunstancias externas respecto de la gestión no se haya cumplido parcial o totalmente el objetivo; en tal caso el informe deberá explicar claramente

cuáles fueron dichas causas, así como sus efectos o afectaciones y las medidas para corregirlos, admitiendo en consecuencia que no se están rindiendo cuentas.

Vistas en conjunto, adviértase que las diversas materias desarrolladas en este estudio permiten identificar un tema común en toda referencia a la rendición de cuentas y a los intentos de definirla; tal cuestión es la responsabilidad, y en sus esfuerzos intelectuales por conseguirlo muchos investigadores han estado de acuerdo también en que el vocablo más cercano al significado de *accountability* en español es precisamente éste. En consecuencia, si hemos aceptado que rendir cuentas es la responsabilidad de dar respuesta a un mandato y que para ello es indispensable disponer de las estructuras administrativas necesarias, los servidores públicos competentes, íntegros y comprometidos con su obligación estarán de acuerdo en que el conjunto de elementos necesarios para dar respuesta satisfactoria al mandato que aceptaron cumplir, es el definido en el Manual de Control Interno establecido por la SFP, que coincide en términos generales con el aquí expuesto. Del análisis y de su correspondiente propuesta de clarificar el significado de la rendición de cuentas, puede advertirse la evidencia de que el control interno es, obligadamente, su infraestructura básica y su elemento fundamental.

Ante esta conclusión y considerando que la SFP se encuentra trabajando en la actualización de su Manual de Control Interno de acuerdo con la sugerencia de la ASF, me permito proponer que en sus estudios y debates acepte asociar la denominación “Normas Generales de Control Interno”, citada en el Título II de dicho Manual, con la de “Elementos para responder al mandato ciudadano” que estoy planteando en este trabajo, implícito en la propia finalidad del control administrativo expresada en dicho Manual, ya que si el vocablo “elemento” se define por el *Diccionario de la Academia Española de la Lengua* como fundamento, medio o recurso necesario para algo, su acrónimo ERM, coincidente con las siglas de COSO relativas a la gestión de los riesgos de no cum-

plir las obligaciones, podría familiarizar a los servidores públicos con su digna tarea y comprender mejor las prescripciones sobre el control interno descritas en el Manual. En todo caso, la descripción de dichos elementos podría presentarse seguida de la referencia a las “Normas de Control Interno”, y para la especificación del conjunto de elementos seguir y aplicar los 17 Principios establecidos en COSO 2013.

Participación civil mediante evaluación calificada

La participación de firmas privadas de auditoría para dictaminar los estados financieros de las entidades paraestatales, en el marco de las facultades que la LOAPF asigna a la SFP, constituye un modelo de participación ciudadana establecido desde hace varias décadas para favorecer la contribución de la sociedad civil calificada a las funciones gubernamentales y así apoyar su mejor ejecución mediante prácticas profesionales de experiencia y calidad probadas. En el contexto actual de una participación social más amplia, conforme a las disposiciones del SNA, la SFP podría agregar a sus regulaciones que los informes y dictámenes de las firmas incluyan una opinión evaluatoria de la veracidad del informe de los titulares en materia de control interno y, en caso de estimarlo conveniente, incorporar en su registro de firmas a otras empresas privadas de reconocida experiencia profesional en dichos procesos de control y de gestión de riesgos.

MIGUEL CONCHA MALO

Licenciado y maestro en Teología por Le Saulchoir, París, Francia, 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. Destaca su trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables de México y por sus aportes a la creación de una cultura de respeto a estos derechos. 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. Forma parte del Grupo Paz con Democracia, instancia de referencia para muchos movimientos sociales que reúne a intelectuales, académicos, líderes sociales y líderes de opinión. Ha recibido varios premios y distinciones, entre los que se cuentan dos veces el Premio Nacional de Periodismo (2003 y 2006) del Club de Periodistas de México; un Reconocimiento Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también en 2006; en 2008 recibió el Premio Nacional de Periodismo en Derechos Humanos “José Pagés Llergo” y el mismo año le fue otorgado el Premio “Gilberto Rincón Gallardo” del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 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*, entre otros. Es articulista semanal del diario *La Jornada* desde su fundación en 1984 y ha colaborado en publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha publicado igualmente artículos en la *Gaceta de la Comisión de Derechos Humanos* del Distrito Federal y en su Órgano oficial de difusión *DFensor*.

ÉTICA PÚBLICA

Miguel Concha Malo

PREÁMBULO

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 podrían citar a este respecto a muchos 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. Compruébense si no todas las discusiones y demandas actuales en nuestro país a propósito de las conductas éticas de nuestros gobernantes, políticos y funcionarios públicos.

Como toda disciplina teórico-práctica, la ética pública, que es de la que nos vamos a ocupar en esta ponencia, contiene desde luego principios éticos y criterios prácticos que norman el comportamiento de nuestros gobernantes y 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 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, etc. Como puede verse, se trata de una disciplina cada vez más interesante, pero de naturaleza compleja, con repercusiones importantes en nuestra sociedad actual, que debemos cultivar con todo detalle, y con ahínco. Para comenzar solamente a desbrozar este camino, les propongo la ponencia que expongo a continuación.

Introducción a la ética pública, según Adela Cortina Orts, especialista en la 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 tres tareas esenciales: dilucidar en qué consiste lo moral de algún colectivo, comunidad o sociedad para alcanzar su felicidad; intentar fundamentar la moral, y procurar una aplicación de los principios esenciales a los diferentes ámbitos de la vida social.

A partir de esta reflexión podemos 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.

Convengamos entonces que la ética pública es una modalidad especial de la ética, porque aplica los principios 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 en 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 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 al servicio del 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 sea su rango o nivel, están orientadas al bien común, que es el conjunto de condiciones de todo tipo para que las personas y los grupos alcancen plenamente su desarrollo integral; y 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.

Adelantemos, además, que si se llega a compartir la moral entre la ciudadanía próxima y sus servidores públicos, es 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 públicos.

La ética pública es, por tanto, y al mismo tiempo, un instrumento fundamental para participar como electores y aspirantes, respectivamente, en

la selección de los representantes populares más idóneos y en la aspiración a contar con el voto mayoritario.

Permítanme concluir este primer segmento de mi exposición, diciendo que la plena aplicación de la ética pública eleva la cultura política del Estado, y lleva a establecer la justicia —o si se ignora, la injusticia— de las acciones colectivas de los seres humanos que lo conforman.

LA ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

De acuerdo con los principales autores y tratadistas, la Administración Pública comprende el conjunto de organismos públicos 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 se consideran parte de la misma misión.

El funcionamiento y operación de tan complejo conjunto está a cargo de los individuos que integran sus organismos, dependencias y entidades, que al reconocerse comprometidos con dicho 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 del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral (CPEM, artículo 108). Habría que añadir también 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 y códigos de conducta que se deben ir adecuando con el tiempo.

El Título IV de la Constitución trata en general de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado y en su artículo 113 establece los cinco principios constitucionales básicos, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. (CPEM, artículo 113).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, promulgada el pasado 18 de julio de 2016 junto con las demás leyes complementarias del Sistema Nacional Anticorrupción, reglamentaria de este Título IV expresa en su artículo 7 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: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia. (Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7). Como puede observarse, se trata también de cualidades y características éticas.

Y a continuación, el mismo artículo puntualiza de manera precisa en 10 (diez) puntos que denomina “directrices”, lo que deberá cumplirse para hacer efectiva aplicación de dichos principios, de los cuales quiero destacar especialmente el punto VII porque los engloba a todos: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución. (Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 7, punto VII). *Cfr.* Reforma Constitucional de 2011, artículo 1.

Esta larga lista de normas y valores, aunque reiterativa y hasta dispersa, nos parece correcta. No tengo 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 aportado ideas y obras a estos aspectos fundamentales de la ética pública; así que debo abstenerme de hacer mayores citas y solo 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. Como podemos ver, “no hay nada nuevo bajo el sol”. (Comisión Nolan, 1994).

Lo que debe interesarnos de esta larga exposición de cualidades y deberes es que se entiendan y cumplan, y que no se queden tan sólo en buenos propósitos, a fin de que su respeto por parte de gobernantes y servidores públicos se refleje en una buena y permanente gestión que mejore el nivel de bienestar de todos los miembros de nuestra sociedad.

Pasando ahora al tema de los códigos de conducta, aceptemos que en años recientes, prácticamente todos los países miembros de la ONU han establecido códigos 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, eviten los conflictos de interés y la discrecionalidad, actúen de acuerdo con principios de austeridad, transparencia y eficiencia y acepten la responsabilidad de sus acciones. (Código de Conducta de España).

No podía faltar en México, bajo el contexto —por no decir moda sexenal— de las políticas de la lucha contra la corrupción, la promulgación de un Código de Ética para los servidores públicos, y el cuestionado secretario de la Función Pública, Virgilio Andrade, emite el acuerdo que se publica en el *Diario Oficial* del 20 de agosto de 2015, por el que da a conocer el Código, el cual se complementa 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 del reciente julio de 2016, son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia. (Código de Ética para Servidores Públicos, México, 2015).

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 de Ética estará formado por diez servidores de cada unidad y será presidido por su oficial mayor o su equivalente.

Permítanme concluir esta segunda parte de mi presentación diciendo que, independientemente del estricto apego al marco legal, deberán observarse otras normas de ética esencial, como la de la congruencia, que lleve a cada uno de nuestros servidores a conducirse en su actuación conforme a los principios que profesen.

EL DERECHO CIUDADANO A UN BUEN GOBIERNO

Cualquier definición de buen gobierno es subjetiva. El consenso respecto a calificar a un gobierno como bueno no está 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.

Sin embargo, y no obstante la dificultad en torno a la definición de buen gobierno, diversas instituciones han establecido criterios al respecto. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio sobre gobernabilidad de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, del Banco Mundial (2006), la esencia del buen gobierno implica garantizarle al ciudadano un estado de derecho y ofrecerle la infraestructura adecuada para impulsar al máximo su

desarrollo integral. Al respecto, los expertos del banco consideran que son seis los componentes fundamentales de la buena gobernabilidad:

- Escuchar a los ciudadanos, darles voz y rendirles cuentas: Voz y rendición de cuentas. Factor referido al cumplimiento de los derechos humanos, políticos y civiles.
- Estabilidad política y ausencia de violencia. Frente a la probabilidad de amenazas violentas contra el gobierno, o a cambios bruscos en el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- Efectividad gubernamental. Comprende la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- Calidad regulatoria. Frente a la incidencia de políticas hostiles al mercado.
- Estado de derecho. Calidad del cumplimiento de contratos, actuación de la policía y las cortes, incluyendo la independencia 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. (Banco Mundial).

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.

Por cierto, en una prueba de aplicación de estos factores por el Banco Mundial en 2004, México obtuvo niveles menores respecto de años anteriores en cinco de las seis dimensiones de gobernabilidad: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; estado de derecho y control de la corrupción. Las dos dimensiones de la gobernabilidad en las que hubo una mayor variación entre 2002 y 2004 fueron la efectividad gubernamental, al pasar de 65.7 a 56.7%, y la estabilidad política y ausencia de violencia, que pasó de 52.4 a 43.7%. Invito a ustedes a hacer su propia evaluación respecto a cómo el Gobierno de México está cumpliendo dichos elementos en este 2016.

Es muy importante y alentador saber que nuestra Facultad de Contaduría y Administración realiza investigaciones y continúa trabajando por aportar más luces a este concepto fundamental del buen gobierno, a través de su Seminario de Gobernabilidad y Fiscalización que hoy nos concentra aquí.

Finalmente, es oportuno comentar en el cierre de este tercer apartado de mi exposición que el proyecto de Constitución para la Ciudad de México, en cuya elaboración participamos varios universitarios, incluye los siguientes postulados: artículo 12 “toda persona tiene derecho a una buena administración”; artículo 66 “se garantiza el derecho a la buena administración a través de la instauración de un gobierno abierto, profesional, honesto y efectivo”; artículo 67 “todos los entes de la Administración Pública deberán contar con órganos internos de control”. Es decir, un nuevo paradigma de Administración Pública para mejorar su calidad y prevenir la corrupción.

LA GRAN CRISIS ÉTICA: CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Todo lo expuesto hasta aquí debe reflexionarse a la luz de la realidad que vive nuestra sociedad. Las citas genéricas y filosóficas sobre la

ética, así como las referencias a las disposiciones jurídicas recientemente promulgadas en México sobre las responsabilidades de los servidores públicos, han de considerarse en el marco del problema de la corrupción y en su aplicación práctica a la lucha para erradicarla, pues de lo contrario no pasarían de ser meras reflexiones conceptuales.

Estamos sufriendo la gran crisis de nuestro tiempo: la de la corrupción y la impunidad que la suscita y expande. Los gobiernos mexicanos, cualesquiera sean los matices cromáticos de los partidos bajo los que han actuado, según lo comenta el periodista de investigación Mauricio Romero, han sido colmados de señalamientos de enriquecimiento inexplicable, más bien ilegítimo; de colusión con el crimen organizado; de asociación con negocios directamente relacionados con las áreas a su cargo; de respaldo a empresarios que después llaman socios; de provocación de despojo de territorios en favor de transnacionales en las que los mexicanos desprotegidos terminan “trabajando”; de considerar al erario como extensión de la billetera personal; de remesas de capitales a paraísos fiscales; de aceptación de donaciones de contratistas amigos; de actos reputados como de traición a la patria en beneficio, principalmente, de Estados Unidos.

Las estructuras de poder en México están infestadas por la corrupción, que es considerada más grave que el terrorismo, el contrabando, los desastres naturales, las pandemias y la subversión, según la Agenda Nacional de Riesgos de la Secretaría de Gobernación, de acceso restringido al público.

En el encuentro organizado la primera semana del presente mes de octubre por la Auditoría Superior de la Federación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción con funcionarios de gobiernos estatales, su titular, el contador público Juan Manuel Portal, hizo la siguiente declaración:

los niveles de corrupción alcanzados han generado una crisis en la imagen del sector público y un descrédito social que puede poner en

riesgo la estabilidad de la democracia; al llegar al límite tras muchos años de complacencia y de omisión en el combate a la corrupción, se han agotado los espacios para la pasividad y el aplazamiento (*La Jornada*, 4 de octubre, 2016, p.5).

Son muchos los datos, reportes y estadísticas que se nos 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 me parece redundante y hasta ofensivo repetirlos. Pero es inevitable aludir a las más notorias para ubicarlas en el contexto de la gran crisis de ética pública, objeto de esta presentación.

Desde luego cabe subrayar que México es identificado como uno de los países más corruptos del mundo, según Transparencia Internacional, esa organización tantas veces citada en estas mediciones y que, pese a estar relacionada —o por eso mismo— con la CIA, la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, y con el M16, el Servicio Secreto Británico, dispone de 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*, para usar este anglicismo de clasificación.

Como podemos observar, México compite en esto de ser corrupto con otros muchos países y, contrario a lo que pregonan nuestros gobernantes, parece que se empeñan en subir cada vez más peldaños en ese podio mundial de vergüenza y deshonor, que es la corrupción.

En donde también resultamos muy mal calificados es en el tema de la impunidad, que como sabemos significa “crimen sin castigo”, según su etimología latina.

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (IGI) desarrollado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México ocupaba en 2015 el lugar 58 de 193 estados miembros de las naciones unidas en esta materia. Sin embargo, el dato contrasta con la información acerca de que ocupamos el penúltimo lugar de 59 países que cuentan con información estadística suficiente para el cálculo del Índice Global de Impunidad. Esta información la publica el INEGI, y según sus recientes estadísticas, en 2015 se cometieron 29.3 millones de delitos, en los cuales se contabilizaron 23.28 millones de víctimas. Y existe, además, una percepción generalizada de corrupción: 66.7% considera que las policías municipales son corruptas, 65.7% cree lo mismo de los ministerios públicos y 65.1% piensa lo mismo de los jueces. (INEGI, 2015).

De 2013 a 2015, el Consejo de la Judicatura Federal ha sancionado apenas a nueve magistrados y a doce jueces.

Por otra parte, de las 444 denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación desde 1998 hasta 2012, sólo siete fueron consignadas, es decir, 1.5 por ciento.

Otro dato probablemente desconocido apunta que entre 1996 y 2014, solamente se ha separado a 15 servidores públicos de su cargo y se les ha consignado ante un juez penal por desacato. Esto significa que del universo de más de 15 mil incidentes de inejecución que ha tramitado la Suprema Corte, únicamente el 0.1 por ciento ha sido sancionado.

Se ha llegado a considerar que México ampara un sistema de ejecución de sentencias ineficiente, anacrónico y violatorio sistemático de los derechos humanos, debido a que el Poder Judicial se inclina con reverencia y temor ante el Poder Ejecutivo, y también a la falta de preparación de nuestros jueces en justicia penal, teniendo en cuenta las violaciones a los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales que los protegen, problema en el que México está todavía retrasado en comparación con otros países similares en su proceso

de desarrollo. En tanto el Poder Legislativo siga siendo omiso en su responsabilidad de cambiar el complejo sistema revisor de la Constitución, que ponga un alto a los abusos del Ejecutivo, el principio republicano de la división de poderes continuará ausente.

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 frene nuestro crecimiento económico; empuja a las empresas a actuar fuera de las regulaciones del Estado, incrementando con ello la economía informal; la falta de credibilidad en el gobierno por parte de la población. Desalienta la participación política de la sociedad y fomenta la desigualdad social; y sigue abriendo más la brecha entre los grupos o clases sociales, y que las menos favorecidas deban recurrir a mecanismos informales de subsistencia. Con lo cual el círculo se hace más vicioso y casi casi, sin poderlo evitar ni defendernos, empuja a las empresas y a los ciudadanos a entrarle para vivir cada día, en los trámites de licencias, permisos, verificación vehicular, 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 ante la corrupción gubernamental, que lo hacen parte del problema, y deben participar en el estudio y aportación de soluciones para prevenirla y desarticularla, evitando los sobornos y otras prácticas que, supuestamente, son necesarias para iniciar una actividad económica, agilizar la expedición de licencias y permisos, evadir regulaciones u obtener trato preferencial.

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

En el ámbito de la vida política de México se registran importantes avances en el fortalecimiento democrático, la transparencia, la rendición

de cuentas y su fiscalización superior o independiente, los procedimientos electorales y la lucha contra la corrupción, como resultado de las reformas legislativas, incluso de la Constitución Política, y de 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 siglo.

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 desencuentros o retrocesos en el proyecto de una nación floreciente, que deseamos y luchamos para que cuente con gobiernos efectivos y honestos en bien de toda su gente.

Transparencia y acceso a la información

La ética pública tiene que ver directamente con la integridad del servicio público que, a su vez, se hace posible gracias a la aplicación del valor de la transparencia.

La transparencia es uno de los valores éticos que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función.

Un gobierno más abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores y pone de manifiesto un importante desarrollo de la ética pública.

Según el doctor Jorge Carpizo, ilustre constitucionalista y ex rector de la UNAM (q.e.p.d.), el derecho a la información, de acuerdo con el

artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos emitida en 1948 por la ONU, es la garantía fundamental que toda persona tiene de atraerse información, de informar y de ser informada.

El derecho de acceso a la información pública se aplica bajo las mismas reglas esenciales, sea el espacio federal, estatal o municipal, dado que es un derecho fundamental que se debe garantizar a todos los ciudadanos por igual y que tiene que guiarse por el «principio de máxima publicidad».

El pasado 9 de mayo se publicó en el *Diario Oficial* la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y confiamos que el renovado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, el INAI, y su Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), se transformen en una verdadera acción contra la opacidad, pues en el pasado y a pesar de su autonomía constitucional, sus resoluciones han avalado muchas veces la obscuridad tradicional de los sujetos obligados a rendir cuentas, como sucedió en días pasados al pretender seguir ocultando información sobre los delitos de lesa humanidad cometidos en México en las décadas de los setenta y ochenta.

Rendición de cuentas

El enunciado “rendición de cuentas” aparece en multitud de declaraciones, exposición de motivos de leyes y programas gubernamentales, y también de manera constante en discursos y tratados, tanto del sector público como de instituciones y estudios académicos e intelectuales.

Incluso la Ley de Fiscalización Superior, aprobada por el Congreso en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, la incorpora a su propia denominación. Pero en ningún ordenamiento se ofrece una definición de su significado, y hasta la más instruida academia ha convenido en que se trata de un concepto difícil de poner en claro.

Entonces se ha vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Pero si acudimos a la palabra inglesa *accountability* con la que generalmente se la asocia, podríamos tomar su acepción de responsabilidad, entendiendo por ésta el dar respuesta satisfactoria a un mandato recibido y aceptado.

Por consiguiente, debe proclamarse que un buen gobierno es aquel que rinde cuentas mediante el cumplimiento de las demandas de bienestar, de justicia, de equidad social que le demandan los ciudadanos mandantes –tal y como lo previene el Título I de la Constitución–, y no sólo explicando sus acciones, casi siempre alejadas del bien común.

Control interno

Desde la creación de la Secretaría de la Contraloría en 1983, hasta la actual Secretaría de la Función Pública, se ha transmitido la idea general de que controlar es vigilar y sancionar. Muy poco se ha avanzado en la idea constructiva del control como un conjunto de instrumentos que ayudan a los organismos gubernamentales –también a las empresas de los particulares– a cumplir los objetivos establecidos en sus planes, a su vez conectados con el desarrollo nacional.

Un buen encuentro lo tenemos en la publicación de las disposiciones en materia de control interno por la Secretaría de la Función Pública, en julio de 2010, que obliga a todos los directivos y titulares de las Secretarías de Estado y de las entidades paraestatales, a informar sobre cómo cumplen sus compromisos de integridad, además de otros preceptos de eficiencia y eficacia. El desencuentro es que nadie lo respeta... y no pasa nada.

Procesos electorales

En el escenario de desconfianza ciudadana que sufre nuestro país en todos sus ámbitos, debemos recibir como un buen avance el documento recientemente publicado por el Instituto Nacional Electoral, el INE, para fortalecer la cultura democrática.

Como lo ha explicado en días pasados el doctor Lorenzo Córdova Vianello, presidente del INE, se trata de la “estrategia nacional de cultura cívica” (ENCCIVICA), concebida como una política pública para enfrentar los problemas y proponer que los ciudadanos se apropien del espacio público y ejerzan sus derechos políticos.

ENCCIVICA es una política pública que se plantea como objetivo principal coadyuvar en la generación de un cambio en los principios, valores y comportamientos que tienen los mexicanos sobre la democracia, mediante el desarrollo de un programa de trabajo con tres ejes de acción:

- Conocimiento e información objetiva para el ejercicio responsable de la ciudadanía (verdad).
- Maximización de espacios para el debate y el establecimiento de redes que favorezcan las prácticas democráticas (diálogo). Para lo cual las universidades, y en particular la UNAM, son unas de esas instituciones privilegiadas de aprendizaje y compromiso para llevar a cabo este propósito, como lo manifiestan las actividades académicas y cívicas que se han estado realizando en este Seminario.
- Generación de nuevos contextos de demandas de la sociedad hacia las autoridades e instituciones (exigencia).

Esperamos que este “encuentro” no desemboque en un desencuentro posterior.

El Sistema Nacional Anticorrupción

La presentación de este programa alude expresamente, desde sus primeras exposiciones al combate al cáncer de la corrupción. Esto es positivo.

Pero se hace poco énfasis en su lado positivo, que es promover la ética de los servidores públicos; y mucho menos se habla de acciones puntuales para impulsar las virtudes. Se pone el acento en la persecución de los corruptos y en cambio se soslaya el gran problema, ya antes apuntado, de que el sistema general de impartición de justicia en el país adolece de graves debilidades.

El objetivo de mi exposición no alcanza a cubrir la vastedad y los alcances de este programa gubernamental, ampliamente anunciado y encomiado por las autoridades. Pero no puedo dejar de mencionar que es positiva su incorporación a la agenda nacional, confiando en que ello aliente a los ciudadanos a exigir su cumplimiento a través de nuevos procesos graduales de participación ciudadana mejor organizada.

El obligado comentario sobre un primer desencuentro con el Sistema Nacional Anticorrupción es que las reformas constitucionales dejan al Presidente de la República libre de las obligaciones fijadas a los demás servidores públicos; y ello abona, desgraciadamente, al problema nacional de la impunidad, bajo el cínico postulado de que “si el principal lo hace, ¿por qué yo no?”, malo arriba, pésimo abajo.

CONSTRUIR PUENTES

En esta parte final de mi presentación no quiero dejar a ustedes un mensaje o sentimiento de desesperanza.

Los universitarios nos identificamos y unimos en el objetivo de aportar propuestas innovadoras, a veces cercanas a la utopía, ante las mayores dificultades.

Sabemos que por la investigación y el estudio se abren caminos que llevan siempre a encontrar respuestas, si somos capaces de conjugar el lenguaje común de un espíritu que tiende a la grandeza y a la dignidad del ser. Por ejemplo, mediante la implementación de “incubadoras del conocimiento”, en las que participen conjuntamente con sus preocupaciones la academia y los principales actores económicos y sociales, o redes de organizaciones.

La educación

Sin duda la educación moral de los niños y de los jóvenes es la vía indicada; y a esto se suman todas las voces e iniciativas, si bien no deja de preocuparnos que los objetivos de la llamada reforma educativa promuevan el “valor” de la competitividad individual por encima del principio de la solidaridad. Como lo expresó no hace mucho el doctor Pablo González Casanova, también muy respetado ex rector de la UNAM, en el Auditorio Siglo XXI del Centro Médico Nacional, la búsqueda de la verdad, la formación del espíritu crítico, el cultivo de la ética de la solidaridad y el respeto de la dignidad de las personas, y el cumplimiento de los derechos humanos, deben ser los criterios que guíen una reforma educativa actualizada en nuestro país.

Pero en esta ponencia me obligo a concentrar mis propuestas a la educación, a la formación cualificada de los servidores públicos, especialmente de los candidatos a ocupar cargos de responsabilidad política y administrativa, ya sea a través de los procesos electorales o por nombramiento de los titulares de las dependencias y entidades.

Todos ellos debieran aceptar ser calificados previamente en dos temas esenciales: ética pública y responsabilidades de servicio público, a través de programas establecidos en la UNAM o en otras instituciones reconocidas.

La participación ciudadana

Hemos de aceptar que en este tema se ha escrito mucho en México y en otros países de avanzada cultura democrática. Pero aún no alcanzamos a establecer mecanismos efectivos de participación, que influyan en el establecimiento de las políticas públicas y en los procedimientos subsiguientes de su verificación y evaluación.

El tema es más que nunca importante, y al respecto sigo pensando que la UNAM debiera proponer nuevos y más eficaces esquemas de participación inteligente y comprometida. Un ejercicio que me parece ha venido implementando en este sentido en fechas recientes, es la creación de observatorios ciudadanos en algunas facultades, centros e institutos, en los que interactúan la academia y distintos actores sociales en torno a diferentes problemáticas actuales para propiciar y mejorar su participación en la gobernabilidad del país.

Hago votos por que este Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización continúe investigando sobre esto y pueda aportar, en el futuro próximo, un proyecto de participación ciudadana de evaluación y fiscalización del cumplimiento de los deberes públicos para una mejor gobernabilidad. Como universitarias y universitarios estamos moralmente obligados a participar en ello.

REFLEXIONES SOBRE APLICACIONES ESPECÍFICAS

EDUARDO GURZA CUIRIEL

Actual Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE), fue designado el 1 de marzo de 2015 por acuerdo unánime del Consejo General del Instituto.

Durante más de 35 años ha desempeñado altos cargos en el servicio público profesional en las áreas de la auditoría, el control y la gestión gubernamental.

En la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal, entre 2013 y 2015, fue delegado y Comisario Público Propietario del Sector Hacienda y titular de la Unidad de Auditoría Gubernamental.

En la Auditoría Superior de la Federación, desde su creación en 1999 hasta 2013, actuó primero como Secretario Técnico de su titular, posteriormente como Director General de Auditorías Especiales y Director General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios.

De 1989 a 1993 colaboró en la Secretaría de Gobernación como Subcontralor y como Coordinador Sectorial; de 1983 a 1988 fue Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado Tlaxcala; a lo largo de este extenso periodo participó en diversos órganos de gobierno del orden federal y estatal.

Su experiencia profesional incluye diez años de servicios en el sector empresarial privado. Es Contador Público y Auditor egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y ha sido maestro en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en diplomados relacionados con la Fiscalización Superior, y continuamente es invitado por instituciones nacionales e internacionales a dictar conferencias sobre los temas de su especialidad.

LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Eduardo Gurza Curiel

EXORDIO

Debo expresar mi especial reconocimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México y a su Facultad de Contaduría y Administración por la valiosa colaboración brindada al Instituto Nacional Electoral, gracias a la cual pudimos apoyar el diseño de nuestro Sistema Integral de Fiscalización, herramienta fundamental para el desarrollo de los trabajos a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, y durante los Procesos Electorales 2014-2015, apoyar la fiscalización a los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, así como de aspirantes y candidatos independientes.

Destaco que con ayuda de la Facultad, trabajamos activa y muy adecuadamente con un convenio de colaboración que nos permitió utilizar sus modernas aulas e instalaciones y contar con la participación de cerca de ochenta alumnos, para la revisión de las precampañas y campañas 2014-2015, varios de los cuales, en la medida de lo posible, se incorporaron a la estructura operativa del INE; seguiremos buscando oportunidades para otros de estos valiosos muchachos, a fin de que eventualmente puedan integrarse a nuestros equipos de trabajo.

Mi reconocimiento a la UNAM subraya la importancia de su elevada e independiente aportación, la cual se sumó a otros estudios y

contribuciones parlamentarios que nos permitieron disponer ahora de los elementos adecuados para cumplir con nuestra exigente responsabilidad, en el marco de las atribuciones consagradas en el nuevo texto constitucional, que dio origen a la última reforma electoral 2014.

RESUMEN

El nuevo federalismo electoral definido en 2014, planteó una forma distinta de distribución de las facultades relacionadas con los procesos democráticos, entre la federación y los estados. Surge de una profunda reforma al sistema electoral mexicano, que partió de cambios en la Carta Magna y en consecuencia de las leyes reglamentarias en la materia, de las que destacan para la fiscalización la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos. En este contexto se reformó también el Reglamento de Fiscalización.

Para alcanzar las finalidades de la reforma, consistentes en robustecer la independencia del organismo electoral, reforzar los procesos de elección democrática y fortalecer la confianza ciudadana, se sustituyó el modelo electoral federal por un sistema nacional de elecciones con un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales, que coordinara y garantizara los mismos parámetros de aplicación de las leyes.

La existencia de una instancia distinta al INE para resolver procedimientos sancionatorios, es decir el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la creación de las candidaturas independientes, con derechos plenos, como el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, y la vigilancia más efectiva del uso de recursos durante los procesos electorales, fueron algunos de los aspectos más relevantes que ayudarían a lograr las finalidades de la reforma.

La revisión de recursos utilizados por los sujetos obligados que participan en las actividades de la vida democrática nacional, se hace por vía de la fiscalización; esta es una función que contribuye a verificar el respeto de las normas, transparentar el origen y destino de los recursos invertidos en la disputa por el poder político, propiciar la equidad de las contiendas y dar credibilidad al proceso de rendición de cuentas de los diversos actores políticos. En su momento se refirió a la fiscalización como “un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos”.

Con la reforma, las competencias en materia electoral fueron distribuidas en el ámbito Nacional y Local, pero la fiscalización fue definida como una atribución nacional encomendada al INE, aunque la normativa abrió la posibilidad de que por determinación del Consejo General, los Organismos Públicos Locales podrían realizar, por excepción, labores de fiscalización.

A partir de 2014, la fiscalización abarca a los partidos nacionales y locales, así como a diversos sujetos obligados, entre los que destacan las coaliciones, candidatos y candidatos independientes durante los procesos electorales. La revisión abarca el total de los recursos y cuando se realiza por motivo de dichos procesos electorales, debe ejecutarse de manera paralela a estos, con el fin de presentar sus resultados antes de la calificación de la elección. Esto derivado de que una de sus consecuencias es la determinación de causales de nulidad por motivo del rebase de topes de campaña, la adquisición de tiempos de radio y televisión o la recepción o utilización de recursos de procedencia ilícita o públicos en las campañas.

Las autoridades del Instituto Nacional Electoral facultadas para participar en el proceso de fiscalización de los recursos de los sujetos obligados son el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

LAS REFORMAS LEGALES EN MATERIA ELECTORAL

La reforma constitucional de febrero de 2014 transforma al Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), para lo cual fueron necesarias reformas constitucionales y adecuaciones a sus leyes reglamentarias. Se amplió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que en mayo de ese mismo año vino a sustituir al llamado COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Simultáneamente a la expedición de la LGIPE se promulgó la Ley General de Partidos Políticos, que regula en su Título Octavo “De la Fiscalización de Partidos Políticos”, la revisión que se hace a los ingresos y gastos de dichos institutos políticos. Posteriormente, en enero de 2015, el INE emitió conforme a sus facultades el Reglamento de Fiscalización, el cual introdujo algunas modificaciones y adiciones en enero pasado, como resultado de la experiencia adquirida en el proceso electoral de 2015, primera contienda en ser fiscalizada con base en las nuevas reglas.

Con la reforma se ha pretendido fundamentalmente:

- Robustecer la independencia del Instituto Nacional Electoral y de aquellos institutos locales que están establecidos en cada una de las entidades federativas. Para apoyar esto, es el propio INE el que define y selecciona a través de una convocatoria, a los consejeros que integrarán los institutos locales, llamados Organismos Públicos Locales Electorales.
- Reforzar los procesos de toda elección democrática a través de la equidad en la contienda electoral.
- Incrementar la confianza ciudadana respecto de la vida democrática del país.

Conviene destacar la importancia que la reforma electoral otorga a la fiscalización, a fin de situarla y darle contexto antes de entrar propiamente a su análisis en esta exposición.

Desde luego uno de los principales propósitos de la nueva fiscalización es impulsar el mayor respeto y confianza hacia las normas establecidas para regular la contienda electoral y estimular la vida de los institutos políticos y para esto se considera fundamental que la ciudadanía llegue a tener certidumbre acerca de que quienes están compitiendo en cualquier proceso electoral, conocen y respetan las normas establecidas y que, por esa razón, su aplicación práctica satisface los principios de equidad en la contienda.

Otro aspecto muy importante es el de procurar la mayor transparencia sobre el origen y el destino de los recursos de los actores políticos, entre los que destacan los partidos, ya que disponen de recursos públicos por montos significativos y están obligados a darles el más adecuado manejo e informar claramente sobre ello; además de esto, debe recordarse que los partidos pueden recibir también recursos privados. Gracias a las nuevas disposiciones que se están comentando es posible determinar quienes pueden hacer aportaciones, por qué cantidades y hasta qué límites. Cabe aclarar respecto de estas aportaciones que puede hacerlas cualquier ciudadano, pero no está permitido a las empresas, ya sean sociedades anónimas o personas físicas con actividad empresarial; tampoco pueden aportar cantidad alguna las asociaciones religiosas ni, mucho menos, por supuesto, los gobiernos, sus dependencias, órganos o entidades; quedan asimismo prohibidas las aportaciones de extranjeros.

Debe quedar bien establecido, entonces, que lo importante de la fiscalización es saber exactamente cuál es el origen de los recursos y que se tenga certeza de que los partidos reciben solamente aquellos provenientes de fuentes autorizadas por la ley.

Se ha mencionado ya que la fiscalización implica o induce a la equidad en las contiendas; es decir, que en el momento en que un partido o un candidato estén contendiendo de manera equitativa, tengan la certeza de que no enfrentarán condiciones de favoritismo o desventaja respecto de sus competidores. La fiscalización propicia dicho equilibrio porque en cada candidatura, en cada elección, hay límites de aportaciones y hay límites para el ejercicio, destino y aplicación de los recursos, lo cual redundará en la debida equidad en cada disputa electoral.

Otro de los objetivos de la fiscalización a alcanzar al amparo del nuevo marco normativo, es aumentar la credibilidad social por el impulso a la rendición de cuentas. El dictamen o mensaje a emitir es que las cuentas que presenten los partidos políticos y en general los sujetos obligados, deberán merecer mayor confianza porque han sido auditadas para determinar el origen lícito y válido de los recursos, así como el cumplimiento de las disposiciones establecidas.

CAMBIOS PRINCIPALES

Al considerar que antes de la reforma político-electoral de 2014 ya se llevaba a cabo un destacado y muy publicitado ejercicio de fiscalización, la pregunta obligada en las circunstancias actuales es: ¿en qué han consistido los principales cambios? Ciertamente, desde hace más de veinticinco años se ha venido reformando todo el marco regulatorio en materia electoral en el país y ello ha incluido de manera relevante el de su fiscalización. Puede decirse a este respecto que las acciones han ido madurando y contribuyendo a mejorar los procedimientos y los resultados.

Sin embargo y por encima de esta realidad, la respuesta categórica está en que ahora la fiscalización se realiza desde un ángulo o cobertura nacional. Anteriormente los organismos públicos locales —existe uno por cada entidad federativa con su correspondiente instituto

electoral— tenían a su cargo las labores de fiscalización; desde la reforma de 2014 esta función se centraliza en el Instituto Nacional Electoral. Puede darse alguna delegación de la facultad revisora hacia dichos organismos locales, pero en tal caso se tendrán que cumplir determinadas condiciones y limitaciones, además de que se requiere la aprobación del Consejo General del INE.

Es conveniente mencionar que la delegación de facultades de fiscalización a los organismos locales no se ha materializado y seguramente esto no se dará en los próximos dos o tres años, hasta que estén dadas las condiciones requeridas para garantizar su desarrollo objetivo e imparcial. Desde el punto de vista de los consejeros electorales, por ahora la revisión debe seguir siendo nacional y debe ser desarrollada exclusivamente por el INE.

Otra parte no menor, es que la fiscalización abarca a los partidos nacionales y a sus representaciones acreditadas en el ámbito local. Para explicar esto mencionaré como ejemplo al partido político con mayor antigüedad en nuestro país —estatus que no le otorga preferencia alguna, sino que se trata simplemente de un hecho dado—. Me refiero al Partido Acción Nacional (PAN), que es un partido nacional con una representación extendida en todas las entidades federativas y que, por lo mismo, dispone de recursos públicos federales. Por su acreditación local, tiene el derecho de participar en las elecciones que se organicen en los estados de la República Mexicana.

Al mismo tiempo, los partidos nacionales como el PAN tienen la posibilidad de participar en elecciones federales, como las de diputados, organizadas en 2015; por este hecho en dicho año participaron al mismo tiempo en los procesos electorales a gobernador, presidentes municipales y diputados locales. Consecuentemente, podemos ver cómo con la reforma la facultad del INE se multiplicó en las 32 entidades federativas, además de que se continuó con las atribuciones vinculadas al proceso federal.

También existen partidos estrictamente locales como es el que llevó al triunfo a Cuauhtémoc Blanco en el municipio de Cuernavaca; ello obliga a reconocer que estos partidos también compiten. Actualmente están registrados 30 en toda la República Mexicana.

Es pertinente apuntar que los partidos pueden coaligarse, es decir, unirse o hacer determinados acuerdos o frentes comunes, lo que obliga a considerarlos como si fueran un partido específico adicional a los existentes. Estamos hablando, por citar un ejemplo, de la posible unión para una contienda entre el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), que en caso de materializarse haría necesario darles el tratamiento de partido político autónomo a sus institutos de origen, para efectos de su fiscalización.

Desde luego cabe agregar el tema de las candidaturas independientes ya reconocidas por ley en la reforma político-electoral, como por ejemplo los muy publicitados casos de Jaime Rodríguez Calderón, conocido popularmente como El Bronco, quien ganó la gubernatura en Nuevo León el año pasado y los diputados Pedro Kumamoto de Jalisco y Manuel Jesús Clouthier de Sinaloa, más los que vayan a incorporarse en los futuros procesos electorales. Las cuentas de cada uno de ellos también son revisadas a detalle.

LOS ENFOQUES DE LA FISCALIZACIÓN

La nueva fiscalización de cobertura nacional está orientada al total de los ingresos y los gastos de los partidos políticos; pero no solamente los ejercidos en los tiempos de los procesos electorales, sino también —y esto es relevante— los que estos utilizan para su operación ordinaria. Ello significa que el INE fiscaliza los movimientos de fondos año con año, como si se tratara de una revisión de los estados financieros. Desde luego toma especial relevancia también

la fiscalización durante los procesos electorales, lo que incluye a los propios institutos políticos y a cada uno de sus candidatos.

Existen algunas cuestiones que son dignas de comentar en este aspecto y una de ellas se refiere al tiempo que se dispone para realizar la fiscalización, debido a los efectos que sus resultados pueden provocar. A partir de la reforma, para el caso de los procesos electorales, el plazo es muy corto porque es necesario terminar la fiscalización antes de que la elección sea calificada por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, pues hay algunos elementos que pueden incidir en una posible anulación de la elección y es importante que los resultados se tengan listos con la mayor oportunidad.

Existen diversas causas de nulidad de una elección; una de ellas, por ejemplo, es lo que se conoce como rebase en topes de campaña, es decir que se eroguen más recursos de los autorizados para la promoción de candidatos y candidatas independientes. A manera de referencia, en la pasada contienda electoral federal los diputados tenían un tope de campaña de 1.2 millones de pesos; si se hubiera detectado algún caso en que se hubieran gastado más de este límite y la diferencia entre el primero y el segundo lugar de ganadores hubiera sido de menos de 5% de los votos, se habría dado el supuesto de nulidad de la elección.

Son de citarse otros elementos importantes de la fiscalización, como por ejemplo el relativo a los tiempos de radio y televisión ya que ni los partidos políticos, ni los candidatos independientes los pueden adquirir por su cuenta. Los tiempos de radio y televisión los asigna el INE bajo ciertas reglas y va pautando los anuncios que se publicitan. En este sentido, partido político ni candidato independiente alguno pueden adquirir tiempos, tal y como podían hacerlo antes de la reforma.

Otro aspecto que puede llevar a una anulación de la elección tiene que ver con la recepción de recursos prohibidos, fundamentalmente provenientes de organizaciones criminales.

En resumen estos son los cambios más significativos con los que la fiscalización de alta competencia profesional puede abonar a la certidumbre.

LOS ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN

Conviene reiterar que la fiscalización de los recursos utilizados por los sujetos que participan en las actividades de la vida democrática nacional, es una función que contribuye a vigilar el respeto de las normas, transparentar el origen y destino de los recursos invertidos en la disputa por el poder político, propiciar la equidad de las contiendas y dar credibilidad al proceso de rendición de cuentas de los diversos actores políticos. En su momento se conceptualizó a la fiscalización como “un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos”.

Con la reforma, las competencias en materia electoral fueron distribuidas en el ámbito nacional y local, pero la fiscalización fue definida como una atribución nacional encomendada al INE, aunque la normativa abrió la posibilidad de que por determinación del Consejo General, los Organismos Públicos Locales podrían realizar, por excepción, labores de fiscalización.

Queda establecido que la fiscalización abarca a los partidos nacionales y locales, así como a otros entes y diversos sujetos obligados, entre los que destacan las coaliciones y los candidatos independientes. Incluye la revisión del total de ingresos y gastos, y cuando se realiza en los distintos periodos electorales, debe ejecutarse de manera paralela a su desarrollo, a fin de presentar sus resultados antes de la calificación de la elección.

Esquemáticamente, las prácticas y términos objeto de la fiscalización son los siguientes:

- Revisión de Ingresos y gastos de los partidos políticos (tanto en su operación ordinaria como por su participación en los procesos electorales), coaliciones y candidatos independientes.
- Regulación del registro contable y comprobación de operaciones. La propia ley de partidos políticos señala que debe existir una contabilidad en línea por parte de los partidos, a efecto de que pueda fiscalizárseles *día por día* en su operación ordinaria y en sus campañas políticas. La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) tiene facultades para normar el Sistema Integral de Fiscalización, que es donde los partidos registran sus operaciones y la Unidad parte para realizar su fiscalización; el diseño de este sistema, como ya mencioné, fue apoyado por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Liquidación de los institutos políticos en el ámbito federal por virtud de no haber alcanzado 3% de la votación (tal fue el caso del Partido Humanista, que actualmente está en este proceso).
- Sanciones por incumplimientos.
- Procedimientos administrativos de quejas. No solamente se realiza la fiscalización conforme los hallazgos en las diversas acciones de monitoreo y en la contabilidad, sino también se fiscaliza con motivo de las quejas que un determinado partido político puede presentar contra otro partido político, un candidato contra otro candidato, un ciudadano contra algún candidato, etc.; y estas quejas deben sustanciarse y resolverse dentro de los dictámenes de fiscalización.

LAS DEPENDENCIAS FISCALIZADORAS

Las autoridades del INE facultadas para participar en el proceso de fiscalización de los recursos de los sujetos obligados son el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización.

El Consejo General es responsable de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto. Es esta instancia la que conoce y aprueba los informes que rinde la Comisión de Fiscalización, sabe de las infracciones y, en su caso, impone las sanciones correspondientes.

Por su parte, la Comisión de Fiscalización:

- Revisa y somete a la consideración del Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución.
- Ordena la práctica de auditorías.
- Ordena visitas de verificación.

Finalmente, la UTF es responsable de presentar a la Comisión de Fiscalización los dictámenes consolidados por el trabajo de fiscalización y los respectivos proyectos de resolución, que incluyen las sanciones aplicables. También debe proporcionar orientación, asesoría y capacitación para el cumplimiento de obligaciones.

El objeto de la fiscalización se refiere a los ingresos y gastos de los sujetos obligados. Esta revisión abarca:

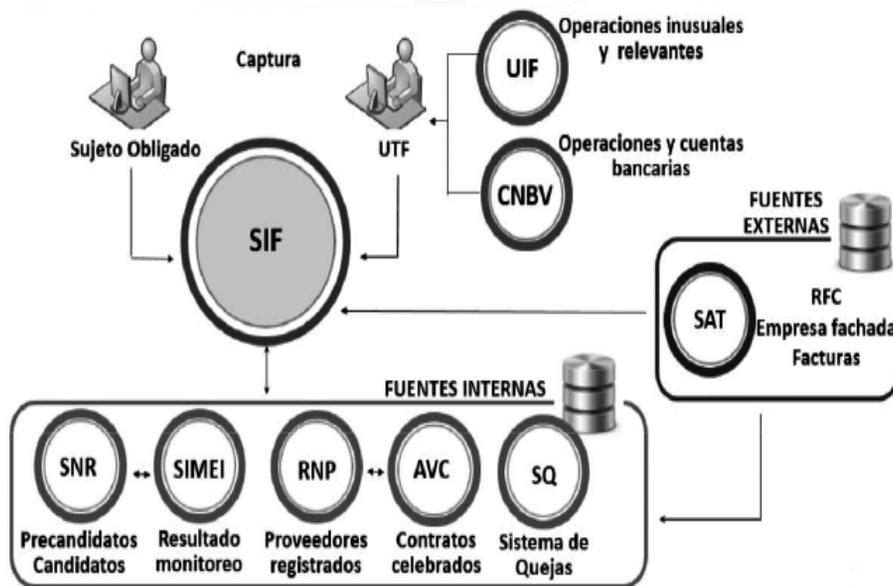
- La operación ordinaria de los partidos políticos nacionales y locales.

- Los procesos electorales federal y locales, en los que quedan incluidos los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos y los candidatos independientes.
- Los recursos utilizados por observadores electorales, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones de ciudadanos que deseen constituir un partido político nacional.

Para realizar sus responsabilidades, en cumplimiento de sus facultades legales, la UTF cuenta con tres Direcciones de Área:

- Dirección de Auditoría, responsable de la práctica de las revisiones y la emisión de los dictámenes correspondientes; de la atención de los requerimientos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionados con este tema; y del seguimiento de la liquidación de los partidos.
- Dirección de Resoluciones, que como su nombre lo indica tiene a su cargo la elaboración de los proyectos mediante los cuales se determinan las sanciones derivadas de las auditorías practicadas y la atención de las quejas.
- Dirección de Programación, la cual tiene a su cargo el diseño, mantenimiento y seguimiento del Sistema Integral de Fiscalización que, como se describe en seguida, es la herramienta principal en que se apoya el procedimiento de fiscalización.

EL SISTEMA INTEGRAL DE FISCALIZACIÓN (SIF)



La ley señala que debe disponerse de un sistema de contabilidad en línea para que los sujetos obligados registren sus operaciones en tiempo real. A este sistema se le ha denominado Sistema Integral de Fiscalización.

Como se puede observar en el diagrama, el SIF es alimentado por el sujeto obligado, que está representado específicamente por los partidos políticos, candidatos independientes y coaliciones, quienes deben ir registrando sus movimientos y sus operaciones contables, incorporando la documentación comprobatoria correspondiente y presentando sus informes, todo lo cual y por disposición normativa deben enviar a la UTF.

Con cada movimiento, los gastos que efectúan, los contratos que celebran, etc., se van ingresando al SIF, el cual está interconectado a su vez con los sistemas siguientes:

Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR)

Este sistema permite identificar el universo de sujetos obligados que pueden hacer registros en el SIF y que por ende deben llevar una contabilidad y rendir cuentas; su identificación permite asegurar el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad y transparencia.

El SNR constituye propiamente la llave para abrir la contabilidad, en el caso de los procesos electorales, de un candidato —sea de partido o independiente—; su registro en el SNR está a cargo de cada Organismo Público Local. De este modo, en las elecciones a efectuarse este año en trece entidades federativas en nuestro país y el muy señalado caso de la elección del constituyente de la Ciudad de México, la posibilidad de poder efectuar registros en el SIF se iniciará con el de los candidatos y candidatos independientes.

Este Sistema registra en tiempo real la información recabada en campo, de la publicidad en vía pública, durante los procesos electorales; el SIMEI registra, entre otros datos, las coordenadas geográficas para su exacta ubicación, fotografías o testigos y otra información adicional que sirve de referencia para la revisión. También el sistema incorpora datos sobre la propaganda identificada en medios impresos de mayor circulación nacional.

En el caso de la publicidad en vía pública, la información se recaba por medio de la realización de un monitoreo o recorrido que se realiza en las principales calles y avenidas de las entidades con elecciones, para detectar los espectaculares, lonas, bardas, publicidad en parabuses, entre otros. Durante estos recorridos vamos fotografiando y subimos esta información al sistema con ciertos datos.

El monitoreo o supervisión se extiende a la prensa escrita. Todos los días se verifican los periódicos de mayor circulación y revistas, no sólo a nivel nacional sino también en el ámbito regional, para determinar si hay anuncios de los candidatos y otras acciones promocionales.

La información del SIMEI se enlaza con la del SNR; el equipo de auditoría relaciona los datos del candidato de que se trata y hace un cruce con los registros del SIF, para determinar si lo que se observó en la calle y en la prensa está reportado por los sujetos obligados; en caso contrario se señala como un hallazgo u observación de auditoría y el partido, coalición, candidato o candidato independiente debe hacer sus ajustes, ofrecer aclaraciones o deslindarse del hecho.

Registro Nacional de Proveedores (RNP)

Las personas físicas y morales que realicen ventas y otras operaciones con los partidos políticos, cuyo monto en una o múltiples de ellas exceda el equivalente a 1 500 días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México —lo que equivale a poco más de 105 000 pesos en 2015 y 109 000 en 2016—, tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Proveedores.

En consecuencia, la UTF tiene que determinar con precisión que todos los proveedores estén registrados; en el caso de que no lo hagan, dicha omisión se tipifica como delito penal a ser perseguido por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). La UTF también le aplicará una sanción al partido político, cuando realice operaciones con proveedores que no pertenezcan al registro, aunque no de carácter penal, porque no es su responsabilidad que los proveedores cumplan este requisito. En tal sentido durante la fiscalización se realiza una verificación orientada a que los proveedores que se registran en las contabilidades de los partidos políticos, estén debidamente inscritos en el RNP.

Avisos de contratación (AVC)

La UTF debe contar con información oportuna respecto de los contratos que los sujetos celebren para la prestación de servicios y enajenación de

bienes, cuando involucren operaciones mayores a 1 500 salarios mínimos y sin importar el monto, cuando correspondan a la contratación de espectaculares. Esta información se utiliza para planear la aplicación de procedimientos de auditoría y anticipar la verificación de que los terceros con los que los partidos celebren operaciones, estén formalmente establecidos.

Los avisos de contratación deben enviarse a la UTF a más tardar cinco días después de haber formalizado los respectivos contratos, ya que por lo general estos se celebran de manera anticipada. En el caso de los partidos políticos que actualmente están en competencia en las trece entidades y en la Ciudad de México, por ejemplo, a la fecha de esta exposición ya tienen contratados sus espectaculares, por virtud de que, si queremos hablar en lenguaje común, aquel que llegue tarde a la contratación le costará más. En ocasiones pareciera que se trata de contratos abiertos, por ejemplo, de un determinado número de metros pintados de barda, caso difícil de conciliar, pero ello ofrece oportunidades y elementos a ser fiscalizados.

Sistema de quejas

Este sistema tiene que ver, como su nombre lo indica, con la recepción de las quejas o inconformidades y los procedimientos oficiosos correspondientes, para llevar un control y hacer más eficiente su desahogo. Ya se ha mencionado que un ciudadano puede presentar una queja contra un candidato, así como también un partido contra otro partido. Un dato demostrativo de esto se presentó en la elección de 2015, en la que la UTF recibió cerca de 420 quejas; al respecto debe señalarse que la información sistematizada permitirá ir contando con mayores y más oportunos elementos para su debida resolución.

Fuentes externas

Además de la compleja estructura de sistemas cruzados al interior de la UTF que se ha explicado sucintamente, el INE dispone de accesos a

importantes fuentes externas que complementan y fortalecen sus procedimientos de auditoría y de procuración de evidencias. Se trata del Sistema de Administración Tributaria (SAT), de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Desde 2007, para la ejecución de sus funciones fiscalizadoras, el INE no está limitado por el secreto fiscal, bancario y fiduciario. Conforme a estas exenciones procedió a formalizar convenios con los organismos mencionados para que pudieran proporcionarle información útil y coadyuvante de los resultados de la fiscalización que lleva a cabo.

Bajo estos esquemas y acuerdos, la UTF puede incluir entre sus objetivos de verificación, satisfacerse de que los sujetos obligados cumplan los requisitos reglamentarios para la comprobación de sus ingresos y gastos, registren contablemente las operaciones por concepto de eventos realizados y revelen y presenten todas sus erogaciones en sus respectivos informes de ingresos y gastos. Más específicamente se puede apuntar que por medio del SAT se tiene acceso a las cuentas, a la parte fiscal de cada uno de los sujetos obligados, pudiendo revisar las facturas que presenta un partido político y se puede conocer cuál es la situación de los proveedores ante dicha autoridad. Para ello la UTF mantiene comunicación directa con el SAT y puede acceder al registro federal de contribuyentes y obtener indicios de empresas que pueden funcionar como fachada, facturas apócrifas, etcétera.

A través de la CNBV se puede conocer cuál es el origen de los recursos. Por ejemplo, en el caso de cheques expedidos al portador o correspondientes a cuentas nuevas, se puede solicitar información específica de dichas cuentas. En ocasiones el partido político o el candidato pueden presentar sus gastos, pero tal vez estos no corresponden a todos los movimientos que realizan; así la UTF tiene acceso a las cuentas bancarias para verificar que la información esté completa.

Acerca de la UIF puede decirse, como bien se sabe, que es la unidad responsable al interior de la SHCP de determinar los casos de recursos de procedencia ilícita –lavado de dinero–, y por su conducto la UTF puede obtener información que le permita asegurarse de que los sujetos obligados no estén realizando operaciones ilegales o irregulares.

Por último, es pertinente agregar que la UTF apoya a otras áreas del INE que requieren, por la naturaleza y diversidad de sus funciones, contar con información que sólo estas autoridades pueden proporcionar.

CRITERIOS Y BASES TÉCNICAS DE LA FISCALIZACIÓN

Como el universo fiscalizable es tan amplio, la UTF utiliza diversos criterios para determinar los alcances de sus auditorías, los cuales se basan en las Normas Internacionales de Auditoría que consideran la realización de muestreos estadísticos, que son aplicados a los ingresos y egresos que reportan los partidos políticos.

También se utilizan criterios complementarios, como el análisis de las transferencias de los Comités Directivos Nacionales a los Comités Ejecutivos Estatales –en el caso de los partidos nacionales– a fin de incluir en las respectivas revisiones aquellas de mayor monto; además se revisan todas las transferencias efectuadas en periodos electorales, lo mismo que los ingresos para cerciorarse de que su origen es lícito; también se determina un porcentaje de revisión para el caso de gastos, que puede ir desde 25% hasta 100%.

Cabe ahora recapitular y complementar las actividades en las que se basa la fiscalización:

Auditoría

Incluye el registro de operaciones y entrega de informes, la revisión de gabinete sobre los registros del SIF y la revisión de la evidencia documental.

Monitoreo

Se realiza durante el desarrollo de los procesos electorales y comprende la verificación de la propaganda en vía pública y en medios impresos. Principalmente sirve para detectar operaciones no reportadas que deban sumarse a los gastos, con el fin de asegurar que no se excedan los topes establecidos para las campañas.

Visitas de verificación

Están vinculadas a los procesos electorales y se enfocan a presenciar y obtener evidencia del desarrollo de actividades y actos electorales, asistir a casas de campaña y observar la participación de los sujetos obligados el día de la jornada electoral. Se acude a las casas de campaña para precisar cuántos vehículos tiene el candidato, cuántas personas trabajan para él, si tienen muebles, si tienen computadoras, si tienen publicidad, etc. Todo eso queda documentado.

Asimismo, como parte de la revisión a la operación ordinaria se programan visitas de verificación a las actividades específicas y de capacitación, promoción y desarrollo del programa Liderazgo Político de las Mujeres, que deben desarrollar los partidos políticos para cumplir con su obligación de destinar parte del financiamiento público que reciben en lo que se conoce como gasto programado.

Cruces de información con terceros

Esta actividad tiene la finalidad de confrontar y comprobar datos y operaciones de proveedores y contribuyentes e integrar información para la atención de quejas y denuncias.

Otras actividades

También se investigan los medios electrónicos durante los procesos electorales, como Internet, Facebook y otros, para conocer oportunamente los eventos que se programan por los candidatos. Se asiste a los actos políticos de los diferentes candidatos y se observa lo que sucede: cuántos asistentes hay, si les dieron camisetas, si les dieron gorras, si

hay banderines, si hay un conjunto musical tocando, si hay mantas, si les dieron agua, si les dieron tortas, si hay camiones, transporte, etc. Todo esto para integrar el gasto en que se incurre durante las campañas y determinar a quien se benefició.

EFFECTOS DE LA REFORMA ELECTORAL 2014 EN LA FISCALIZACIÓN

Se han expuesto hasta aquí las características y los aspectos principales de la función fiscalizadora de los procesos electorales, y antes de concluir es interesante referir las repercusiones e influencia que las reformas de 2014 significaron en el desarrollo de tan relevante ejercicio de gobernabilidad.

Debe mencionarse en primer lugar la reducción de los plazos para la fiscalización de las precampañas y campañas electorales. En tanto que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) otorgaba 60 y 120 días hábiles para la realización de la auditoría a precampañas y campañas federales, ahora la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) prevé una reducción del tiempo de 75% y 92% respectivamente (considerando que el COFIPE hubiera señalado entonces días naturales). A partir de los procesos electorales 2014-2015 se ha establecido que la revisión de las precampañas y campañas, debe hacerse en 47 y 37 días naturales respectivamente. Hay que agregar a esto que los tiempos se refieren tanto a las elecciones federales como a las locales y, por ello, debe llevarse a cabo en las 32 entidades federativas. Es de señalar que la revisión cuyos resultados se presentaron el año pasado, se realizó prácticamente con la misma estructura de personal que se tenía en 2012.

Otro renglón relevante es el relacionado con los informes. La Ley General de Partidos Políticos ordena que dentro de los 10 días siguientes a la conclusión de las precampañas se debe entregar un informe por

cada uno de los precandidatos –responsables solidarios– registrados para cada tipo de campaña, así como un informe por periodos de 30 días, contados a partir del inicio de campañas, el cual debe presentarse dentro de los tres días siguientes a la conclusión de dicho periodo. El total de estos informes son objeto de fiscalización. Como dato estadístico, el número de informes revisados durante el proceso electoral federal 2011-2012 fue de 5 845, y los revisados durante los procesos electorales 2014-2015 fueron 38,621, lo que significó un incremento de 561%.

La fiscalización de los procesos electorales 2014-2015 correspondientes a una elección federal de diputaciones y 17 locales, que incluyeron los puestos de gobernador en nueve entidades federativas, así como de diputaciones y presidencias municipales, representó en cifras lo siguiente:

- La elección involucró 2 322 cargos de elección popular.
- Se fiscalizó a 14 827 candidatos, de los cuales 2 667 fueron federales y 12 60 locales.
- El universo de operaciones sujetas a fiscalización fue de 1 060 674, que fueron registradas en el SIF.
- Se monitorearon todos los distritos electorales federales, es decir 300, con lo cual se dejó evidencia de 40 406 testigos de publicidad colocada en vía pública.
- Se registraron 6 352 millones de pesos en las campañas, de los cuales 3 151 fueron ingresos y 3 201 gastos.
- Se aplicaron sanciones por 93.5 millones por la campaña federal y 258.3 por las locales.
- Se determinaron 14 rebases de topes de gastos en la campaña federal y 18 en las locales.

Este año, 2016, bajo los nuevos preceptos se inicia la revisión de los informes anuales del gasto ordinario de los partidos políticos nacionales y locales, lo cual representa un desafío ante la magnitud del universo de revisión. En el año en curso se tendrán que revisar los informes de los 10 partidos nacionales existentes en 2015 y de sus correspondientes representaciones locales, así como de los partidos locales, lo que representará un universo de entre 350 y 360 institutos políticos. Este escrutinio exigirá emitir el mismo número de dictámenes y resoluciones.

Se ha estimado preliminarmente que el número de operaciones fiscalizables se quintuplicará respecto de lo revisado el año pasado, además de que es hasta este ejercicio 2016 que los partidos podrán registrar sus operaciones en el SIF, por lo que tendrá que hacerse una revisión documental en sitio, es decir, directamente en las oficinas de los institutos políticos.

CONCLUSIÓN

La reforma electoral 2014 ha representado para la UTF un cambio sustancial en los tiempos destinados a la fiscalización, en la carga de trabajo y en las consecuencias de los hallazgos de las auditorías.

Por consiguiente, está procediendo a diseñar mejores metodología y procedimientos innovadores para la realización de sus actividades, mejoras que parten de manera primordial de la consolidación del Sistema de Registro, el SIF. Estas tareas se emprenden con el objetivo de contribuir al éxito y encomio de la reforma y, a través de ello, al incremento de la confianza ciudadana en tan importantes acontecimientos del sistema democrático de México.

MUNA DORA BUCHAHIN

Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestra en Administración por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores en Monterrey; sus licenciaturas son en Derecho y Educación.

La vastedad de su experiencia profesional y de los reconocimientos y certificados a que se ha hecho acreedora en su trayectoria de servicio, han sido la base para que la Auditoría Superior de la Federación, nuestro órgano técnico de fiscalización superior, la designara como Directora General de Auditoría Forense.

Reconocida como especialista en anticorrupción y certificada por el International Center Parliamentary Studies de Inglaterra. Posee las credenciales que la acreditan por ACFE como Certified Fraud Examiner (examinadora de fraudes certificada CFE). Cuenta además con acreditaciones internacionales como: Certified Government Audit Professional (CGAP), Certified Risk Management Assurance (CRMA) y Certified Forensic Interviewer (CFI).

Es auditora gubernamental profesional, certificada en gestión de riesgos; entrevistadora forense; además, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México la tiene considerada como perito en criminología. Fundadora y vicepresidenta del capítulo de México de la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).

Autora del libro *Auditoria forense delitos contra la Administración Pública*, editado por Bosh en España.

Editora de la *Revista del Fraude* publicación especializada en temas de ética, cumplimiento y prevención disuasión en investigación de fraudes.

AUDITORÍA FORENSE

Muna Dora Buchahin

REPORTE A LAS NACIONES SOBRE EL ABUSO Y EL FRAUDE OCUPACIONAL, 2016 (ACFE)

Si bien la auditoría forense tiene en el mundo varios años de desarrollo, en México todavía es una disciplina novedosa. Por ello es importante que el interesado en este tema sepa que puede informarse ampliamente en la página de la Association of Certified Fraud Examiners, en su capítulo México: www.acfe-mexico.com.mx, en donde puede obtener, sin costo alguno, el Reporte a las naciones sobre el abuso y el fraude ocupacional, al que nos referiremos más adelante, así como la Revista del fraude, que da a conocer lo que sucede en el mundo con los esquemas fraudulentos y los delitos de cuello blanco.

El Reporte a las naciones es un documento bianual, publicado en inglés por la Association of Certified Fraud Examiners, que es traducido al español por el capítulo México. Este documento ilustra acerca de las diferentes maneras en que se presentan los fraudes, cómo suceden, cuáles son los más recurrentes, cuáles los perfiles de los defraudadores, el género y las industrias afectadas. Se observa, también, que el fraude mantiene un crecimiento similar en todas las regiones del mundo, lo cual es una muestra clara de que algo oscuro está sucediendo en el entorno de las organizaciones y que, si se quiere evitar estos hechos, habrá que aplicar las mejores prácticas profesionales para prevenir, detectar y reducir la comisión de fraudes y actos corruptos. Debe tenerse presente que estos hechos se pueden

presentar tanto a nivel organizacional como individualmente, porque cualquiera puede ser víctima de un fraude. Este delito se presenta mucho en el mundo, aunque no en todos los países se denuncia.

El fraude no es de índole cultural, sino que tiene que ver con el tipo de oportunidad que se presenta. El Reporte a las naciones 2016 señala, en una encuesta, que la organización típica pierde, en promedio, 5% de sus ingresos anuales ante el fraude. Esto se traduce en una pérdida potencial proyectada superior a los 3.5 billones de dólares. La pérdida media debida a los casos fraudulentos fue de 140,000 dólares, pero más de una quinta parte de ellos provocaron pérdidas de al menos un millón de dólares.

Cabe citar que la mayor parte del recurso defraudado no se recupera y, algo muy importante, aunque algunos defraudadores pueden estar en la cárcel, las organizaciones o personas afectadas continúan dañadas, porque los recursos perdidos ya no fueron a los lugares destinados y, por lo tanto, no se alcanzaron los objetivos para los que habían sido dispuestos.

El fraude ha proliferado y es claro que es un delito oculto, pues no incluye violencia, ni amenaza, ni fuerza física. Nadie avisa que va a cometer un fraude, sino que lo ejecuta a escondidas y en donde menos se espera, y al ser un delito económico se relaciona, muchas veces, con los delitos de cuello blanco, que Donald Cressey, en los años 40 denominó así, porque decía que quienes los cometen son grandes ejecutivos de Wall Street, con sus camisas blancas muy bien planchadas.

Las estadísticas revelan que el monto del fraude es directamente proporcional al nivel de la organización en que se encuentra el defraudador. Mientras más alto sea el nivel de la dirección, mayor va a ser el fraude. Los altos directivos no van a robar la caja chica de una empresa, pero la caja chica sí puede ser robada por el que la tiene a su cargo. La cuestión de la oportunidad, la motivación y la justificación, que enseguida se verán, son diferentes según el nivel y características del puesto que se ocupa y de la actividad que se realiza.

Se dan ya casos novedosos de fraudes, en que los perpetradores, conforme a su población objetivo, penetran en las organizaciones pretendiendo ayudar financiera o, incluso, emocionalmente, para cometer sus delitos.

Un defraudador rompe las reglas, normas y valores de convivencia para trastocarla y daña, a veces irreparablemente, a las organizaciones, personas y sociedad en general. ¿Es posible conocer o poseer las habilidades para detectar al defraudador? Si bien no se puede detectar al cien por ciento, sí se puede tener el conocimiento apropiado para percibir que algo no está bien.

EL TRIÁNGULO DEL FRAUDE DE DONALD CRESSEY

¿Cómo se puede percibir que algo no está bien? Si alguien se acerca prometiendo, por ejemplo, algo fuera de lo común y sumamente atractivo, es pertinente encender una luz roja, porque la razón indica que nadie puede llegar a ofrecer algo sin ningún riesgo, como ganar el diez por ciento anual de intereses sobre cualquier cantidad, si la media indica que debe ser, por ejemplo, una ganancia entre el 1 y 2%; o entrar a algún negocio con ganancias atractivas, en el que se van incluyendo amigos y familiares con más y más aportaciones y que además, se señala, que este hecho no debe comentarse con nadie, pues no se desea que participen muchos, dado que es para poca gente seleccionada.

Lo anterior, con sus características de ocultamiento y manipulación, indican que algo está ocurriendo, pero pueden presentarse situaciones más difíciles que sólo podrían detectarse con mayor información y con la lectura, análisis y estudio de casos cotidianos, así como por la adquisición de las competencias necesarias, mediante posgrados y certificaciones internacionales, tanto en fraude como en auditoría interna. Esta clase de herramientas permitirá abrir los ojos ante la presencia de grupos de corrupción y detectar si alguna irregularidad se está presentando.

El criminólogo italiano Marco de Tulio señala que existen factores criminógenos que todos poseen en su genética, así como hay factores biológicos o psicológicos que permiten la diferencia entre unos seres y otros. Estos factores criminógenos son los *preparantes*, los *predisponentes* y los *disparantes*. En este sentido, existen personas proclives a ser defraudados porque son ingenuas, tienen muy buena fe y no ven las cosas como son, porque su visión general del mundo es distinta. Y si el entorno, que es el factor *preparante*, relaciona a las personas con aquéllas talentosas para el fraude, algunas podrán verlo como un acto abusivo, pero, otras, por el contrario, observarán que se puede obtener un beneficio, aunque sea inapropiado, a costa de otro, por lo que lo considerará adecuado para sus propios intereses; el entorno ha empezado a moldearlas.

Claro que aunque la educación se adquiere tanto en casa como fuera de ella, los principios adquiridos en el hogar son primordiales, por lo que si éstos no fueron fortalecidos, entonces el medio que lo rodea, la televisión, la violencia vivida son los elementos que forjan a las personas. Un ambiente de este tipo genera los factores *disparantes*, que pueden resolver inclinarse hacia el lado oscuro de las personas y hacerlas cometer un fraude para obtener dinero fácil. Esta conducta causa un daño social que puede tipificarse en delito patrimonial.

CONCEPTUALIZACIÓN DE FRAUDE

El fraude es cualquier omisión o acto intencional diseñado para engañar a otros, que produce una pérdida para la víctima y una ganancia para el perpetrador. El *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, define fraude como: 1. m. Acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete. 2. m. Acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros. 3. m. Der. Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, o de algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses opuestos.

Donald Cressey dice que para que se cometa un fraude deben presentarse tres aspectos importantes, que son: la racionalización, la motivación y la oportunidad. La oportunidad está vinculada con los controles internos, que son todos aquéllos que se implementan para inhibir los riesgos y evitar que sucedan cosas indebidas. Por ende, si en una organización no existen controles adecuados, se abre una oportunidad para que ocurra un fraude. Si en casa se deja la puerta abierta, sin llave, es una oportunidad para que el ladrón entre. Un control es tener dos o más chapas, un control es no informar en dónde se encuentra uno. Los controles existentes en una organización contribuyen a detener una conducta fraudulenta, pero cuando éstos no existen y el perpetrador se da cuenta de ello, entonces aparece un primer aspecto para cometer un fraude: la oportunidad.

Otro aspecto se presenta con la racionalización. Si una empresa, por ejemplo, otorga amplio poder y el manejo de las chequeras a una sola persona, no existe un control adecuado. No se puede otorgar ni toda la confianza, ni todo el amor, ni todo el dinero. La persona que no es supervisada siente que está haciendo bien las cosas y que debería tener más derechos. Ya está racionalizando. Y puede continuar con este ejercicio, pensando que por sus responsabilidades merece más de lo que obtiene, además de que, se dice, esto no afecta realmente a la organización y a él le da unas retribuciones más justas. Hasta puede justificarse pensando que recibe un muy mal trato pese a su trabajo profesional. Así funciona la racionalización.

El otro aspecto es la motivación. Siempre hay algo que motiva a los defraudadores, llámese enfermedad de familiares, miedo a perder la hipoteca de su casa, su grado de estudios, la presión familiar, el entorno mismo. Se quiere vivir en un medio superior al que los ingresos le permiten, por lo que comienza a obtener recursos adicionales para lograr el estatus que considera merecer

Estos tres elementos conforman un triángulo: la motivación, la racionalización y la oportunidad abren las puertas para que alguien pueda

perpetrar un fraude. Pero cuando se habla de perpetrar un fraude, también debería entenderse que los auditores, forenses, internos o externos, tienen que desarrollar las habilidades necesarias para que eso no ocurra y eso significa desarrollar nuevos tipos de procedimientos forenses, y no seguir haciendo lo mismo de siempre: revisar saldos, activos, pasivos, caja chica, etcétera.

Debe revisarse, también, si hay eventos o condiciones que puedan indicar que hay una oportunidad de tener una conducta fraudulenta: prever. El triángulo del fraude es de suma utilidad para ello. Para conocer quién puede ser el perpetrador del fraude, debe estudiarse el perfil del defraudador: ¿quién de este departamento donde se está cometiendo el fraude, vive fuera de sus medios?, ¿quién aparece en redes con viajes a diferentes partes del mundo?, ¿quién viste ropa diferente o porta un reloj inadecuado a su estatus social?

Decía Víctor Trujillo en un programa de televisión: “A ver tu reloj. ¡Ah, no, tú no has robado!”. Es como evaluar a los que van llegando al programa. Así debe ser un auditor forense, observador, y mirar a la gente de un modo distinto. Observar cómo la gente puede transformarse hasta en su manera de hablar. El triángulo puede ayudar a generar una hipótesis y a seguir una línea de investigación. En este entorno, debe saberse cuándo es un fraude, cuándo un ilícito y cuándo un delito.

EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO

Los auditores no saben, en la mayoría de las ocasiones, cuándo se tipifica como delito la acción investigada, porque, en general, esto es función de abogados. Ello debe conducir a la formación de un equipo multidisciplinario. En la revisión, por ejemplo, de un expediente, se da por bueno, generalmente, si existe la factura, la documentación que la justifica, la comprobatoria y la firma de recibido, pero eso no es una auditoría forense. La auditoría forense es ver la factura y preguntarse:

¿quién solicitó esto?, ¿por qué lo solicitó?, ¿alguien inventó un requerimiento de *software*?, ¿una compra masiva de bienes?, ¿inventó unos proyectos productivos?

Después, ¿la factura es apócrifa o real?, ¿ampara lo que dice ser?, ¿la cantidad y el costo de los bienes es el adecuado en el mercado o son precios inflados?

Finalmente, ¿los bienes fueron entregados?, ¿o fueron bienes fungibles que desaparecieron?, ¿se llevó a cabo el acta de entrega-recepción únicamente en un escritorio?, ¿quién asistió?, ¿el producto entró a la bodega?, ¿quién fue el beneficiario? Todas esas cuestiones integrales son los procedimientos a aplicarse en una auditoría forense. El triángulo del fraude ayuda a racionalizar, a pensar, ¿qué ocurre?, ¿por qué ocurre?, ¿es un delito o no es un delito?, ¿es un ilícito?

Si se entiende qué es un fraude y cómo es, se podrá saber la clase de evidencia que habrá de recopilarse. Pero si no se sabe si lo que se revisa es un delito o no lo es, tampoco se sabrá cuáles son los documentos que deberán requerirse para presentar las denuncias correspondientes.

ILÍCITO O DELITO

Para conocer la diferencia entre estos dos conceptos es conveniente ejemplificar: la prostitución es ilícita porque no está vista como una conducta sana, pero no está penada, no es algo que requiera una pena corporal. Para poder ejercer la prostitución debe contarse tan sólo con ciertos requisitos administrativos. Pero esto no quiere decir que alguien que se dedique a la prostitución puede ser detenido y llevado a la cárcel o ante alguna autoridad. El delito, del latín *delinquere*, es apartarse del buen camino y es una acción o cosa reprobable. El delito, finalmente, es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, porque también hay delitos por omisión. Un ejemplo sería aquel en que los vigilantes de

una zona no llegaran a trabajar el día en que, precisamente, pasaba el camión de los polleros. Este tipo de actos omisos permite que se lleven a cabo delitos.

Es importante, por lo tanto, que a pesar de no ser abogados, se comprendan estos conceptos y se lea el Código Penal para conocer los principales tipos recurrentes de delitos en la administración privada o pública, tales como apropiación, malversación, falsificación, robo de identidad, etc. Es importante tener presente que la falsificación y el uso de documentos son los vehículos que permiten que se lleven a cabo el robo de identidad y la creación de cuentas fantasmas, que conllevan a la comisión de innumerables delitos.

FRAUDE OCUPACIONAL ¿CÓMO SE DESCUBRE UN ILÍCITO?

El fraude ocupacional, en términos genéricos, es el uso de la propia ocupación para el enriquecimiento personal, a través de la utilización o aplicación indebida de los recursos o bienes de la organización empleadora.

El despliegue de las conductas defraudadoras es tal, que no todas se encuentran señaladas en el Código Penal, por lo que tendrán que buscarse en el código que les corresponda como, por ejemplo, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Seguros y Fianzas, etcétera.

El fraude y el abuso ocupacional se contemplan en el propio Reporte a las Naciones, clasificado en tres grandes rubros, que son los esquemas más recurrentes para realizar fraudes. Estos rubros son:

- Corrupción. Soborno, tráfico de influencias, pago de comisiones ilegales, facturas infladas, conflicto de intereses, sobreprecio, deshonestidad, entre otros.

- Malversación de activos. Es el más común de los fraudes ocupacionales: ingreso de efectivo, robo, desvío de activos o inventarios, falsificación de documentos, etcétera.
- Declaraciones fraudulentas. Falsificación deliberada de la situación financiera de una organización en los estados financieros, con el propósito de engañar.

Es importante saber que existen estos fraudes para poder combatirlos.

El tiempo promedio en que los fraudes se descubren en organizaciones atentas a sus procedimientos o cuando hay denuncias, es de 18 meses. Un año y medio a partir de que el fraude ocurrió. Hay ocasiones en que el fraude se descubre después de 61 meses de ocurrido, por lo que el dinero defraudado seguramente ya se ha terminado e, incluso, el delito ya prescribió, porque el fraude en México no se ha querido, lamentablemente, tipificar con la gravedad debida. Esto resalta la importancia de poseer los conocimientos para descubrir oportunamente estos delitos. ¿Cómo descubrirlos? Puede hacerse mediante hallazgos internos o externos, pueden derivarse a partir de una auditoría interna o de una revisión que encuentre elementos que señalan que algo no está bien, lo que deberá conducir a un análisis distinto y consultarlo con el área o experto en la materia. Si se considera necesario, deberá comentarse con un abogado. Porque si se tiene un motivo para creer que algo está mal, hay que escucharse a sí mismos y creer que, efectivamente, algo está mal.

Las auditorías externas también ayudan a descubrir ciertos fraudes, porque a pesar de que los auditores externos no están obligados, por su norma, a dictaminar sobre fraude, si tienen conocimiento de ello deben de inmediato informar a las partes involucradas o a las partes contratantes para que tomen medidas al respecto.

Sin embargo, las quejas y denuncias son el modo más recurrente para el descubrimiento del fraude. La gente habla o manda la información, ya sea por web o por línea 800, en donde informa de los casos fraudulentos. En 90% de los casos las denuncias son ciertas. ¿Por qué se hacen estas denuncias? Seguramente porque el denunciante ya fue despedido, o porque no le dieron la parte que le correspondía, o lo hicieron enojar, o no recibió lo que esperaba. La condición humana hace que el que se siente afectado quiera vengarse por los supuestos incumplimientos o maltratos recibidos. Además, es muy probable que reciba un mejor trato por parte de los defraudados y de las autoridades. Las quejas y las denuncias son, sin duda alguna, los medios más rápidos y más certeros para conocer los hechos reales.

Después de las denuncias es por la auditoría interna y por revisiones de los directivos, que se encuentran anomalías en las operaciones y se procede a hacer las denuncias correspondientes. Aunque la función del auditor interno no es la revelación de fraudes, la detección de que algo no anda bien debe ser informado a su organización.

La auditoría pública también puede derivar, por supuesto, en denuncias y en una auditoría forense. Eso fue lo que sucedió con la estela de luz de la Ciudad de México, cuyo fraude fue revelado, incluso, en un libro, y que se originó a partir de una auditoría que determinó lo que sucedió, cómo sucedió y por qué sucedió.

La sola presencia de una unidad antifraudes o de la formación de un área de auditoría forense tiene efectos preventivos y disuasivos del fraude en una organización. Cuando se habla del término forense, inmediatamente se relaciona con la medicina forense y la investigación y el análisis que hace un médico experto de lo que sucedió con el cadáver que revisa: ¿cómo murió?, ¿dónde murió?, ¿cuándo murió?, ¿qué elementos tiene para saber cuántas horas tiene de muerto?, ¿qué le sucedió?, en fin, ¿qué pasó? Es una investigación completa. De hecho, el término forense, etimológicamente, viene del latín *forensis*, referido al *fórum* o foros de

las ciudades romanas. Los foros eran las plazas en donde se trataban los negocios públicos y donde el pretor celebraba los juicios.

Pero la cuestión de la auditoría forense es su vinculación al derecho, y cuando hablamos de su vinculación se quiere decir que es la apropiación de evidencias, a través de cualquier práctica científica dentro de un proceso legal. Ciencias y disciplinas afines contribuyen a documentar los hechos, por lo que la auditoría forense se auxilia, entre otras, de la documentoscopia, de la grafología, de las técnicas de entrevista, de la antropología forense. El auditor forense debe conocer las nuevas técnicas y disciplinas que utilizan procedimientos distintos a los que, generalmente, se conocen en la auditoría tradicional. El auditor forense debe saber inferir, conocer, analizar, determinar, con ojo observador, para poder documentar las conclusiones del caso.

Pero, ¿qué se va a documentar si no sabe si es fraude o robo? Por eso se requiere la presencia de un auditor informado. Estos objetivos de investigación y de documentación de los hechos y las evidencias tienen como fin conocer la verdad del caso, la verdad histórica, la verdad con la que se presenta la denuncia ante las autoridades que, en su caso, consignarán ante los jueces. Hoy mismo, con el sistema penal acusatorio, va a cambiar todo el entorno porque se va a dar en un esquema de libertad absoluta, sin que haya la confesión como prueba reina. Un entorno en el que, de acuerdo a los hechos y a lo que se encuentra en el expediente conocido por ambas partes, se pueda determinar si hay o no elementos que permitan decidir si hay una acción delictiva.

La evidencia es el fundamento de la auditoría, constituida por todos los hechos susceptibles de ser probados. Un buen auditor forense tiene que saber cómo va a recabar esa evidencia, en dónde la va a encontrar, qué va a buscar en redes, cómo los va a asociar, cómo a vincular y cómo como los va a plasmar, qué elementos va a poner, cómo va a hacer razonamientos jurídicos forenses. Los razonamientos jurídicos forenses van a permitir al auditor argumentar. En el nuevo sistema penal

acusatorio, si se llega a la etapa de juicios orales, que es la última etapa, va a tener que pararse el auditor forense en calidad de perito a discutir y argumentar su peritaje y su resultado. Pero para poder pararse en ese foro, debe tener un pensamiento analítico, un pensamiento lateral que le permita articular de una manera razonada: ¿qué observo?, ¿cómo lo observo?, ¿cómo lo valido?, ¿qué metodología utilizo?, ¿cómo hacer la investigación?, ¿cuál es la hipótesis? Y entonces habría que saber y entender más allá de las normas de auditoría. Porque al entender que no hay normas expresas para la auditoría forense, hay que aportar el conocimiento metodológico. En este contexto, resalta la importancia de conformar un equipo multidisciplinario, porque si se va a revisar una construcción, deberá contarse con ingenieros, contadores y abogados. Y si se va a revisar algo referido al sector salud, se necesitará algún médico con experiencia en esa área. Y si se van a revisar algunas siembras, tendrá que conocerse el proceso completo de esas siembras. Antes de entrar a una revisión hay que reunir el conocimiento multidisciplinario, apoyados también con los ingenieros de sistemas, o ni siquiera tienen que ser ingenieros en sistemas, sino expertos en cómputo forense, porque hay ingenieros en sistemas que no saben cómputo forense y el cómputo forense es análisis forense que se hace de máquinas y de análisis de datos. Se requieren expertos que tengan esas habilidades, independientemente de su profesión.

Por ello es necesario saber qué se va a investigar en una denuncia, reunir el cómo, quién, dónde, cuándo, así como todos los elementos que permitan conocer lo que sucedió. Para poder tener todos los elementos y las circunstancias del caso, se requiere de un juicio profesional.

¿QUÉ ES EL JUICIO PROFESIONAL?

El juicio profesional es la aplicación del razonamiento, el conocimiento, la capacidad y la experiencia profesional, aunados a la asesoría de un experto profesional, a fin de tomar, en cada caso concreto, las mejores decisiones.

Cuando se dice que alguien no tiene juicio, es que no tiene la capacidad ni la madurez, en ciertos casos, para tomar las mejores decisiones. No es concebible imaginarse que un auditor forense no tenga las competencias necesarias para tomar decisiones o que las tome sesgadas. La falta de objetividad podría conducir a decisiones erróneas, susceptibles de dañar el caso, tales como afectar el patrimonio o la libertad de alguien. Por lo anterior, la investigación que se realiza debe ser un proceso metodológico y científico, aplicar razonamientos y construir hipótesis. El principio es hacer un plan de investigación y generar hipótesis: ¿qué pudo pasar?, ¿cómo? Y acudir, de nuevo, al triángulo del fraude: ¿quién pudo ser el que lo hizo?, ¿por qué?, ¿en qué circunstancias?, ¿qué oportunidades se dieron?, ¿cuáles son las motivaciones que pudieron tenerse? Y entonces se empieza a armar el caso.

En la planeación del caso habrá que determinar si se va a hacer, o no, una auditoría, si hay elementos suficientes o se necesita mayor información, ¿en dónde la voy a pedir? Para cada auditoría se deberán desarrollar metodologías y procedimientos diferentes, porque preestablecer una sola metodología sería un error terrible, dado que cada caso es diferente.

El trabajo deberá acabar con la redacción del informe, el dictamen y, en su caso, la denuncia de hechos. Cuando se habla de la denuncia de hechos significa que deberá contarse con los elementos y la evidencia suficiente y razonada, directa e indirecta, que permitirá entender la concatenación de dichos hechos y comprender con claridad lo sucedido.

CONCEPTO DE AUDITORÍA FORENSE

La labor principal de la auditoría forense es investigar y documentar hechos. Por ello puede decirse que su concepto es el siguiente:

Auditoría forense es un enfoque técnico que tiene como finalidad el examen y la revisión de los indicios, procesos, hechos y evidencias

para la detección y/o investigación de posibles actos que puedan implicar alguna irregularidad o conducta delictiva, con el propósito de documentar, mediante pruebas legales y suficientes, las conclusiones derivadas de los hallazgos.

Un auditor forense tiene que aprender y desaprender constantemente. Al terminar un caso hay que desaprenderlo todo, volver a poner la cabeza en cero, para que a partir del siguiente, se visualice por completo como algo nuevo y no permitir que el caso anterior contamine éste, porque entonces podrán sesgarse los hechos. Si se piensa que las cosas deben hacerse del mismo modo, porque siempre se han hecho así, se corre el riesgo de fracasar, pues lo que siempre se hace igual, llega al mismo final.

En el trabajo del auditor forense la preparación de la guía de procedimientos es de suma importancia, puesto que va a articular el trabajo de todo el equipo auditor. La guía, por lo tanto, tiene que ser articulada, vinculada y alineada, de tal manera que cada uno de los procedimientos enlistados lleve a obtener la evidencia que se busca, o sea que cada procedimiento debe llevar a la obtención de la información que se desea y a proporcionar una visión general de hacia dónde se encamina el caso. La información recopilada va a llevar a construir el caso e interrelacionarlo con todas las áreas y hechos ocurridos, porque sin interrelación no se puede entender todo el entorno.

Cuando hay una planeación preliminar no se puede llegar al lugar de los hechos sin conocer el caso, por ello se requiere saber: ¿cuál es la operación?, ¿cómo se opera?, ¿quién es responsable de cada una de las operaciones?, ¿cuáles son las funciones? De otra manera se acudirá al área a preguntarle a las personas: “-Oye, ¿cuáles son tus funciones?”. Si no se saben cuáles son las funciones de las personas, no se puede saber cuál es su responsabilidad, a qué está obligado. Todos los integrantes del equipo de trabajo deben tener el conocimiento previo del área que van a revisar para facilitar el análisis, la identificación y la

búsqueda de las fuentes de información que permitan obtener los indicios buscados, para decidir si se descarta o no el caso.

También habrá casos en que no se tenga ningún elemento que permita fundamentar el inicio de una investigación. En esta situación se generará un dictamen y se guardará en reserva hasta tener mayores elementos. Este trabajo es importante, porque de otra forma podría parecer que no se quiso vincular con lo buscado o que no se quiso trabajar en ello porque alguien nos lo hubiera solicitado.

Cuando se habla de vinculación de hechos y personas es muy importante plasmar en un escenario integral todo lo hallado para ver la articulación de los procesos. Esto deberá dejarse guardado en un software y no sólo en papel.

Algunas auditorías del año pasado pueden buscar forenses en la Auditoría Superior de la Federación, en donde publicaron dos mapas de vínculos: cómo llega el recurso a la entidad, cómo lo van desviando, quiénes son los que los articulan, a dónde se fueron los recursos. El modus operandi ayuda mucho a entender esa clase de procesos.

Pero si se decide que sí hay elementos para realizar una auditoría, ¿qué deberá hacerse? Iniciar con la conformación del grupo auditor, delimitar el campo de investigación, porque no debe abrirse la auditoría, puesto que se va a investigar un hecho concreto, por ejemplo, que en la revisión de una serie de contratos se descubrió que uno fue ocultado y que tiene un desvío, o se constató que en la organización, el Gerente de Recursos Humanos contrató a su esposa como proveedora, lo cual fue corroborado porque en la lista de proveedores aparece el teléfono o el domicilio de su casa con el nombre de una empresa. Con esa información se concreta la idea central, se determina lo que se necesita en la guía así como los requerimientos e insumos y se asigna el equipo de trabajo y se definen, en conjunto, los pasos a seguir en la auditoría.

CIENCIAS AUXILIARES

¿Cuál es la diferencia entre las técnicas de investigación y las técnicas de auditoría? La diferencia se da en la aplicación. Por ejemplo, en la revisión de un contrato se aprecia que la hoja en donde se establece el término, el plazo o la vigencia está modificada; esto se percibe porque en el estudio de la técnica de documentoscopia se aprende que en una copia fotostática se pueden ver marcas que hacen inferir que esa hoja fue modificada o fue alterada, por lo que hay que buscar el original, además de revisar quiénes estaban en esos cargos y quiénes firmaron. En otra revisión puede descubrirse una hoja blanca dentro de un documento amarillo que tenía 5 años. De inmediato se deduce que hubo un cambio y que esa hoja del documento fue alterada

La grafoscopia, otra técnica a utilizarse, permite, entre otras cosas, verificar si las firmas son reales y si pertenecen a las personas que se dice. Las técnicas de entrevista e interrogatorio son muchas veces hasta el 90% del éxito de cualquier investigación, porque revelan cómo sucedieron los hechos aún ocultos. Al final, sabemos que el fraude es oculto, por lo que se requiere de las técnicas de entrevista, manejadas por un experto, para conocer información que, de otra manera, no se tendría. Este tipo de revisiones y entrevistas pueden verse en los programas de CSI Miami y CSI NY, <http://www.cbs.com/shows>.

La lingüística forense es otra de las actividades que contribuye a la investigación y que puede servir para leer correos o documentos. El cómputo forense puede hacer espejos de las computadoras para analizar la información que contienen. Estas técnicas adicionales son las que van a dar el enfoque forense al trabajo realizado.

Las banderas rojas son aquellas señales que indican que hubo un hecho sospechoso, tal como la citada alteración de un contrato o la aparición de dos contratos distintos, que deberían ser los mismos, en dos expedientes diferentes, lo que lleva a pensar que algo no es correcto. Las

banderas rojas de los perpetradores se encuentran en el mismo Reporte a las naciones, y señalan conductas sospechosas que pueden ser orientadoras para el lector, tales como el vivir más allá de sus propios medios, la creación de empresas vinculadas a familiares, la convivencia de personas fuera de lo normal, como comidas con proveedores, la posesión de carros de un estatus que no les corresponde. Debería en las empresas existir revisiones de *duty diligence*, anteriores y posteriores, para saber quienes son los familiares, cuál es su estatus, conocer en dónde viven y hacer, realmente, una investigación seria en sitio; debería irse a su casa y saber qué dicen los vecinos, porque de repente se está buscando a funcionarios prófugos, prófugos entre comillas, porque han desaparecido, pero resulta que la casa que habían dado como domicilio es una casa que lleva abandonada muchos años o es una dirección inventada. Si alguien, antes de darles el nombramiento se hubiera propuesto ir a ver esa casa, se preguntaría por qué ese honorable señor daría una dirección de un domicilio que nunca ha habitado. Con esa sola información nunca lo hubieran contratado. Pero muchas veces se hacen contrataciones por afectos y cariños y compadrazgos. Si se quiere contratar por estos afectos, no los coloquen en lugares en donde puedan cometer fraudes.

Un pensamiento forense exige escepticismo, objetividad, conocimiento, trabajo consciente, por lo que se puede hablar de *mindfulness*, esto es atención plena, porque al mencionar temas como el de riesgo de fraude, se habla de asuntos de veras notorios y que muchas veces pasan inadvertidos, como el famoso caso del piloto de Lufthansa, cuyo estado emocional fue ignorado por todos. El avión que tripulaba fue impactado a propósito por ese piloto y fue hasta entonces cuando todos se percataron de que él había avisado, a su modo, lo que iba a hacer; la novia reveló que él le había dicho que quería hacer algo formidable, y todos empezaron a comentar lo que les había dicho. Si se hubieran tomado en serio sus palabras, pues él le avisó a todo el mundo, ese accidente no hubiera ocurrido, pero nadie reveló lo que les dijo, ¿por qué la mayoría de los seres humanos evade ese tipo de hechos y no toma en cuenta asuntos como éste?

El ejemplo citado es para destacar que un auditor forense debe poseer cualidades como tener una mente investigadora, ser escéptico, profundizar en conocimientos y técnicas nuevas y buscar la oportunidad de aplicarlos; aprender a expresarse para saber cómo hablar, por ejemplo, con un juez, y no presentarse ante él como pidiendo perdón, pues de entrada ya estarían perdiendo el caso. Hay que entrar con garbo, presentarse a un contra interrogatorio con el dominio del caso, saberlo de memoria, y de memoria no significa que va a recitarlo, sino que domina la metodología empleada, la hipótesis generada, la línea de investigación seguida, el camino que lo llevó a la conclusión del caso.

La calidad del pensamiento y la forma de expresarse, son aspectos muy importantes, que determinan quién es la persona con la que se está tratando.

LA PRUEBA COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LA INVESTIGACIÓN FORENSE

Finalmente, la prueba es el elemento esencial de la auditoría forense. El auditor interno va a ver lo que falló del control interno de la organización, pero el auditor forense requiere de la obtención de las pruebas, de la evidencia pertinente, suficiente, competente y relevante para el caso. Como ejemplo, si se va a documentar el robo de un vehículo, no va a hacerse con el seguro del gasto del vehículo, sino con la factura, y la propiedad tiene que denunciarla el propietario.

La prueba como elemento esencial es algo fundamental: ¿Qué voy a revisar?, ¿cómo lo voy a revisar? Y ¿qué requiero para comprobar que eso sucedió?

Si se tiene un dictamen perfectamente elaborado, producto de un gran trabajo de investigación y se presenta, en la fase de juicio oral, a responder la pregunta de “¿Usted lo hizo?”, y se contesta con “No, lo

hicieron mis dos gerentes”, sucede que si el interrogado firmó el documento, él mismo ya está desacreditando el hecho.

FUNDAMENTAR LAS CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Lo que se firma como perito debe conocerse. Siendo jefe o siendo asistente, si no se hace el trabajo, no debe firmarse. Sólo debe firmar el que lo hizo y si lo va a exponer debe conocer el caso profundamente, conocerlo y pelearlo, pelearlo hasta las últimas consecuencias. La experiencia indica que en los juicios no únicamente va a ganar el que tenga la razón jurídica o la verdad histórica, sino el que sepa defenderla bien y tenga la capacidad para convencer a los jueces con el conocimiento de los hechos, porque si se pone nervioso y no puede convencerlos, el caso se va a perder.

Las conclusiones de cualquier investigación son fundamentales. Si en ellas no se ponen los hallazgos reales y se pierden, o se pone una cosa distinta, que no tiene nada que ver con el trabajo, o no encuadra perfectamente en la conducta delictiva, es como si no se hubiera hecho nada. La conclusión es el corazón de la investigación, es la articulación final de todos los razonamientos concatenados, en orden cronológico, que ayudan a conocer lo que sucedió, cómo sucedió, cuándo sucedió, y que se tenga en modo, tiempo, lugar y circunstancia el marco legal, con la Constitución Política, las leyes del Código Penal Federal, en su caso la de los estados, las leyes especiales del Código Federal de Procedimientos Penales, las leyes secundarias, toda la relatoría y la relación de leyes que sean para este fin, por lo cual el auditor forense debe conocer, si no las leyes a fondo, sí cuál es la que tutela cada una de las conductas investigadas.

Como colofón, queda muy bien una frase de Charles Dickens: “No juzgues nada por su aspecto, sino por la evidencia”. No hay mejor regla.

MARCO ANTONIO DE LA PEÑA GARCÍA

Director jurídico de Pemex de marzo de 2012 a mayo de 2016. Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho (1981-1986), con especialidad en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y de Derecho Administrativo por la Universidad Panamericana. Se ha desempeñado en la Contraloría Interna del Banco de México, y en la Lotería Nacional para la Asistencia Pública como subdirector general Jurídico. Asimismo, sirvió como director jurídico y fiduciario de BANOBRAS. Miembro activo de la Barra Mexicana de Abogados. En el sector académico fue titular de Derecho Monetario en la especialidad Corporativa de la Universidad Panamericana, Guadalajara. Ha dictado diversas conferencias y publicado varios artículos, entre los cuales destaca “Reflexiones en torno al marco jurídico de las entidades públicas de carácter productivo de la Administración Pública Federal”.

ALBERTO TIBURCIO CELORIO

Contador Público por la Universidad Iberoamericana (UIA), certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y maestro en Administración por el Instituto Autónomo de México (ITAM). Trabajó en Ernest & Young México, desde 1969, donde fue nombrado presidente y director general desde enero de 2001 hasta su retiro por jubilación en junio de 2013. En su amplia dedicación al servicio de esta firma internacional desempeñó los cargos de Director técnico de Contabilidad y Auditoría Global, director de la Práctica Internacional, miembro del Comité Directivo para América y director general de la operación en México y Centroamérica. Fue presidente del IMCP y del Consejo Mexicano de Normas Financieras (CINIF), y en el sector académico dictó cátedra en el diplomado de Finanzas del ITAM, además de ser conferencista en diversos foros del país y del extranjero. En 2003 fue distinguido con el premio a la Excelencia Profesional otorgado por el ITAM. Se ha desempeñado como consejero y consultor independiente, sirviendo en diversos Comités de Auditoría de importantes corporaciones, entre ellas el Grupo Nacional Provincial, y más recientemente como presidente del Comité de Auditoría de Petróleos Mexicanos bajo su nueva estructura de Empresa Productiva del Estado, cargo que concluyó en 2016.

PEMEX EN EL ENTORNO DE LA REFORMA SU NATURALEZA, TRANSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO CORPORATIVO

Marco Antonio de la Peña García
Alberto Tiburcio Celorio

Con la promulgación de las leyes secundarias en materia energética el pasado 11 de agosto de 2014, se inicia una nueva etapa en la historia de Petróleos Mexicanos (Pemex).

La naturaleza del cambio es jurídica y por ello resulta imperativo que exista claridad y certeza legal sobre el nuevo actuar de Pemex como Empresa Productiva del Estado.

Para generar un alto valor económico, Pemex debe ser una empresa con profunda visión de negocio, más eficiente, transparente, con seguridad jurídica y alta capacidad en la ejecución de sus proyectos.

El presente documento pretende sintetizar y exponer de manera sencilla los principales aspectos de las leyes que tienen efecto en la transformación inmediata de Pemex y sus implicaciones en el marco de la Reforma Energética.

Ante esta importante y trascendente evolución, esta Dirección Jurídica es y debe ser agente del cambio y difusor de los procesos de transformación jurídica que están a la vista.

En este sentido, el equipo jurídico de Pemex toma conciencia y se compromete a promover la nueva cultura de legalidad que acompañará

sus operaciones a partir de este momento, así como para guiar las acciones que le permitan lograr un alto desempeño, y estén orientadas a la satisfacción del cliente y a la creación de valor económico. Esta filosofía será la que guíe los actos cotidianos de cada uno de nuestros abogados.

En este contexto, la eficaz transformación jurídica de Pemex como Empresa Productiva del Estado, será base fundamental para que ésta logre los resultados que la sociedad mexicana espera de ella.

MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA ENERGÉTICA

La reforma energética era indispensable para el desarrollo del país, ya que se requería fortalecer a Pemex. Existía la necesidad de cambiar la tendencia inercial en el sector, y era necesario incrementar la capacidad y velocidad de México para explotar su riqueza petrolera

Con la implementación de la Reforma, México se ha transformado en un país más atractivo para invertir y ofrecerá grandes oportunidades para empresas en el sector energético. Asimismo, la Reforma Energética aumentará los niveles de inversión en el país y Pemex permanecerá como el jugador más importante en el sector de los hidrocarburos, con un agresivo plan de inversiones. Por lo tanto, la Reforma Energética será un catalizador para el crecimiento económico.

Cambios a los artículos 25, 27 y 28

El 20 de diciembre de 2013, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Fundamentalmente, dicha reforma consistió en:

Art. 25

- Se fortalece a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al transformarlas de organismos públicos descentralizados en empresas productivas del Estado (EPES).
- Dichas EPES llevarán a cabo las actividades estratégicas de la exploración y extracción del petróleo; así como la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en los términos señalados en el artículo 27.

Art. 27

- La Nación mantiene la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo.
- La actividad estratégica de la exploración y extracción de hidrocarburos, se llevará a cabo por la Nación, mediante Asignaciones y Contratos.
- Las asignaciones se otorgarán exclusivamente a Pemex y demás EPES.
- Los contratos podrán ser celebrados con Pemex, EPES y/o privados, de manera individual o conjunta.

Art. 28

- Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo.
- Se establecen la Comisión Nacional de Hidrocarburos CNH y la Comisión Reguladora de Energía CRE como órganos reguladores coordinados en materia de energía.

La citada reforma constitucional, modificó al sector energético, dotándolo de una nueva estructura institucional con una clara distinción de los roles del Estado, separando sus funciones de dueño, regulador y administrador;

distinguiéndolo de las empresas encargadas de la operación y ejecución. Al respecto, se prevén las siguientes funciones principales:

- La Secretaría de Energía (SENER) determina la política energética y coordina a los reguladores a través del Consejo Coordinador del Sector Energético.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determina los aspectos fiscales y económicos de los contratos.
- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (el Fondo), recibe y administra los ingresos petroleros del Estado.
- Órganos Reguladores:
 - Se otorgan facultades a la CNH, para regular actividades de exploración y extracción (*upstream*) y la CRE para actividades permitidas de transformación de hidrocarburos (*downstream*); ambos como órganos reguladores coordinados con personalidad jurídica propia y autonomía, y
 - Se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (la Agencia), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Centros gestores:
 - Dos organismos públicos descentralizados: (I) Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento, y (II) el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional, operación del mercado eléctrico mayorista, acceso a la red de transmisión y redes de distribución.

- Empresas productivas del Estado:
 - Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias;
 - Comisión Federal de Electricidad;

NATURALEZA JURÍDICA DE PEMEX COMO EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO

CARACTERÍSTICAS

En cumplimiento de la Reforma Constitucional en materia energética, el pasado 11 de agosto de 2014 se promulgaron las leyes secundarias en materia energética, con lo que inició una nueva etapa en la historia del sector, incluyendo destacadamente a Pemex.

De conformidad con los artículos transitorios tercero y vigésimo del Decreto de reforma constitucional y la Ley de Petróleos Mexicanos, Pemex se transformó en una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozando de autonomía técnica, operativa y de gestión.

El objetivo de la transformación de Pemex a empresa pública fue dotarla de una estructura auténticamente empresarial, por lo que se convierte en una nueva figura separada de las entidades paraestatales.

En este sentido, las empresas productivas del Estado son entes de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, dotadas de un marco jurídico propio, acorde con sus fines de carácter productivo, promoviendo su manejo ágil, eficiente y transparente.

Algunas de sus características son las siguientes:

- Objetivo comercial e industrial: generación de valor económico.

- Operación, evaluación y vigilancia atendiendo a sus objetivos económicos.
- Autonomía de gestión del Consejo de Administración.
- Autonomía financiera, presupuestal, de contratación y administrativa.
- Régimen especial que le permite una operación más autónoma y flexible en materia de:
 - Empresas productivas subsidiarias y filiales;
 - Remuneraciones;
 - Adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios;
 - Bienes;
 - Responsabilidades;
 - Dividendo estatal;
 - Presupuesto, y
 - Deuda

En cuanto a su régimen especial, la Ley de Petróleos Mexicanos establece que le serán aplicables su propia ley y las disposiciones del Consejo que deriven de ésta, así como el derecho civil y mercantil de manera supletoria.

Asimismo, se establece que Pemex podrá aprovechar áreas de oportunidad del nuevo marco legal para establecer alianzas o asociaciones con socios que considere estratégicos. Esto será de la mayor importancia toda vez que Pemex deja de operar como un monopolio y se convierte en un actor relevante del sector.

SITUACIÓN JURÍDICA

Conforme a la concepción tradicional, la organización formal del Estado parte de la división de poderes y por lo que respecta al Poder

Ejecutivo, éste se auxilia de la Administración Pública Federal, la cual se compone de la administración centralizada y de la paraestatal.

Las transformaciones que se presentan en los Estados han generado que sus formas de organización evolucionen; por ejemplo, el surgimiento de los órganos constitucionalmente autónomos, como son el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y recientemente el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Esta nueva conceptualización conlleva un arreglo institucional del Estado que ya no se adecua a la teoría clásica.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 25, cuarto párrafo, y 27, séptimo párrafo, de la Constitución Política, las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, las cuales se encuentran a cargo del sector público de manera exclusiva, serán llevadas a cabo por la Nación, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.

Asimismo, se establece que en las actividades citadas, la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. (Art. 25 CPEUM)

De acuerdo con lo anterior, el Constituyente Permanente determinó crear una nueva modalidad de empresas del Estado, cuya propiedad

y control corresponde al Gobierno Federal, denominándolos empresas productivas del Estado, en concordancia con lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 28 constitucional.

La nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece, en su artículo 2, que Pemex es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión.

Como parte del grupo de reformas conocidas como legislación secundaria en materia energética, se reformó el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para establecer que las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de dicha Ley.

Ahora bien, por lo que respecta a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no se contempló ninguna disposición relativa a las empresas productivas del Estado, lo que pudiera generar dudas sobre la inclusión de éstas en el ámbito de la Administración Pública Federal, puesto que, en lo conducente, el artículo 90 de la Constitución establece:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, *que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

...

En una interpretación integral del texto constitucional, es claro que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para establecer las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las Empresas Productivas del Estado; aunado a que, conforme al principio de jerarquía de normas, para el ejercicio de tal facultad el legislador no se encuentra obligado a que las disposiciones relativas sólo estén contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio siguiente:

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión. Sin embargo, si bien es cierto que el legislador, en cumplimiento de tal precepto, organiza y otorga algunas atribuciones a los entes públicos a fin de que cumplan con su cometido a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también lo es que no hay una norma que establezca que su competencia debe necesariamente desarrollarse en ese solo ordenamiento, pues el referido precepto debe interpretarse en el sentido de que el legislador cuenta con facultades para expedir leyes en todo lo relacionado con la organización, estructura y asignación de facultades de los órganos de la administración pública federal en diversos ordenamientos legales.

El concepto de empresa pública comprende a los entes productores o comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público tenga la propiedad total o mayoritaria, directa o indirectamente, así como el control sobre ellas.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e

imprescriptible. Las actividades de Pemex radican en la exploración y extracción de tales hidrocarburos, así como su recolección, venta y comercialización.

En consistencia con lo anterior, la nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece un marco jurídico que atiende al régimen especial que en diversas materias corresponde a Pemex, y que, en esta nueva conceptualización, establece cómo se darán las relaciones de control y de propietario por parte del Gobierno Federal.

Por lo que respecta al control, cabe destacar que el artículo 116 de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos establece que Pemex entregará a la Secretaría de Energía la información que le solicite, dentro de los plazos que al efecto establezca. Dicha información deberá referirse a, o estar relacionada con, aquellos aspectos que le permitan a la Secretaría de Energía realizar las funciones de programación sectorial, diseñar, formular y dar seguimiento a políticas públicas, planear y conducir debidamente la realización de actividades estratégicas y prioritarias a cargo del Estado, y ejercer las funciones en materia de rectoría económica del Estado.

Como puede apreciarse, el control del Gobierno Federal se ejercerá en un esquema diverso al tradicional de sectorización que es propio de una administración pública paraestatal.

Así, puede colegirse que Pemex, al igual que la CFE, es una empresa que forma parte de la Administración Pública Federal, bajo un esquema de coordinación diferenciado al tradicional que divide la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal.

Ahora bien, de una interpretación cabal de los artículos 25 y 90 constitucionales, estas nuevas empresas del Estado no se integran en ninguno de los dos ámbitos que componen tradicionalmente la Administración Pública Federal, ya que el Constituyente Permanente no

les confirió el carácter de entidad paraestatal y el legislador ordinario tampoco lo previó así en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; mientras que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales sí se precisó que no se encuentran sujetas a ésta ni a otros ordenamientos aplicables a tales entidades.

En este sentido, se desprende que las Empresas Productivas del Estado son: “personas morales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de propiedad exclusiva y sujetas al control del Gobierno Federal, integrantes de la Administración Pública Federal pero sin tener el carácter de entidades paraestatales; esto es, sin ubicarse en ninguno de los dos ámbitos que hasta ahora integraban la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Lo anterior implica que, a diferencia del control sectorial tradicional, las Empresas Productivas del Estado se encuentran sujetas a un modelo de colaboración”.

Por lo tanto, concluimos que:

Pemex, como empresa productiva del Estado es una persona moral de derecho público bajo la propiedad y el control del Gobierno Federal, misma que es parte de la Administración Pública Federal sin considerarse una entidad paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, operativa y de gestión en los términos que determine su Ley, cuyo objeto es desarrollar la actividad estratégica del Estado consistente en la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización, incluyendo su transformación, venta y comercialización de sus derivados, mediante el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado mexicano como su propietario, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

MARCO LEGAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

De conformidad con la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, “las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en la propia Ley de Petróleos Mexicanos.

Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Esta Ley establece un régimen especial en ciertas materias, entre las que se encuentran tanto aquéllas previstas expresamente en el Decreto de reformas constitucionales (adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; presupuestaria; de deuda pública; de responsabilidades administrativas, y de remuneraciones) como las de “Bienes” y “Dividendo Estatal”, consideradas por el legislador como necesarias para la eficaz realización del objeto de Pemex.

En su párrafo segundo, el artículo 3° de la Ley de Petróleos Mexicanos previene que aquellas leyes que por materia correspondan, solo le serán aplicables a Pemex en lo que no se oponga a su régimen especial.

De lo anterior, y a partir de la naturaleza jurídica de estas nuevas empresas y del análisis de diversas leyes en torno a su régimen especial, concluimos que les resultarán aplicables en lo conducente las siguientes:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (Art. 2)
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Asociaciones Público Privadas (Art. 4 y 10)
- Ley Federal de Competencia Económica (Art. 3)
- Ley del Banco de México (Art. 34)
- Ley de Amparo (Art. 7)
- Código de Comercio
- Código Federal de Procedimientos Civiles

TRANSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO CORPORATIVO

GOBIERNO CORPORATIVO ANTES DE LA REFORMA ENERGÉTICA

La Ley de Petróleos Mexicanos de 2008 establecía que la Entidad Paraestatal era dirigida y administrada por el Consejo de Administración y el Director General. Asimismo, se establecía que el Consejo de Administración estaría integrado por quince miembros, de la siguiente manera:

- Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal, entre los cuales se encontraba el Secretario de Energía, quien presidía el Consejo;

- Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, quienes debían ser miembros activos del mismo y trabajadores de planta de Pemex, y
- Se incluyen por vez primera cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal, los cuales representaban al Estado y eran servidores públicos.

Los consejeros profesionales debían ser ratificados por el Senado de la República y sólo podían ser removidos por una de las causas señaladas en la Ley, en cambio, el resto podían ser sustituidos libremente por el Ejecutivo Federal

Asimismo, se otorgaron al Consejo de Administración nuevas atribuciones en lo relativo a la conducción central y dirección estratégica de Pemex y sus organismos subsidiarios; estrategia de negocios; metas de balance financiero; programa de eficiencia operativa, presupuesto, inversiones, procedimientos de contratación y esquemas para los insumos de la industria nacional de fertilizantes.

Las funciones de vigilancia establecidas en esta Ley estaban a cargo de: 1) el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño a quien correspondía evaluar el desempeño de la entidad; 2) el Órgano Interno de Control de Pemex quien tenía atribuciones para verificar el cumplimiento de la ley de responsabilidades, para realizar auditorías y para resolver inconformidades presentadas en los procedimientos de obras y adquisiciones. Dicho órgano reportaba directamente a la Secretaría de la Función Pública, y no al Consejo de Administración de Pemex; 3) Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas el cual tenía facultad para establecer los criterios para la rendición y difusión de informes que establecía la Ley.

La Ley también previó la creación de siete comités de apoyo en las funciones del Consejo de Administración de Pemex y otorgaba al

Consejo la facultad de crear más. En Ley se establecieron los consejos de: Auditoría y evaluación del desempeño; estrategia e inversiones; remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios; medio ambiente y desarrollo sustentable; transparencia y rendición de cuentas, y desarrollo e investigación tecnológica.

Los organismos subsidiarios también contaban con comités para el apoyo de las funciones de sus respectivos Consejos de Administración, estos eran: el Comité de estrategia e inversiones, y el Comité de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios.

Nuevo modelo de Gobierno Corporativo

En la nueva Ley de Petróleos Mexicanos se establece que Pemex será dirigida y administrada por un Consejo de Administración y un Director General. El Consejo de Administración será el órgano supremo responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros. 1) El titular de la SENER lo presidirá y tendrá voto de calidad. 2) El Titular de la SHCP. 3) Tres Consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, quienes podrán ser servidores públicos o no. 4) Cinco Consejeros Independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos. Estos Consejeros se desempeñarán en su cargo durante un periodo de cinco años, escalonados y de sucesión anual, y podrán ser nombrados nuevamente para un periodo adicional.

Para el mejor desempeño del Consejo de Administración, éste contará con el apoyo de los comités de I) Auditoría, II) Recursos Humanos y Remuneraciones, III) Estrategia e Inversiones, y IV) Adquisiciones,

Arrendamientos, Obras y Servicios; además de los que para tal efecto establezca. Estos comités estarán integrados por un mínimo de tres y un máximo de cinco consejeros, de los cuales al menos dos serán independientes, salvo los mencionados anteriormente. Serán presididos y tendrán la integración y funciones que determine el propio Consejo por resolución adoptada por mayoría de siete de sus miembros.

Por su parte, al Director General corresponde la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de Pemex, sujetándose a las estrategias políticas y lineamientos aprobados por el Consejo.

El Director General será nombrado por el Ejecutivo Federal, debiendo cumplir con los mismos requisitos que los Consejeros y podrá ser removido discrecionalmente por el Ejecutivo Federal o por decisión votada por al menos siete de los miembros del Consejo de Administración.

VIGILANCIA Y AUDITORÍA

La vigilancia y auditoría de Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y filiales estará a cargo de: I) Comité de Auditoría; II) Auditoría Interna, y III) Auditoría Externa.

El Comité de Auditoría tendrá como instancia ejecutora a la Auditoría Interna, la cual actuará conforme a las políticas que éste determine y estará encargada de revisar periódicamente que las políticas, normas y controles establecidos por el Consejo de Administración se apliquen de manera adecuada, así como de verificar el correcto funcionamiento del sistema de control interno. La Auditoría Interna será dirigida por un titular designado por el Consejo a propuesta del Comité de Auditoría y podrá ser removido libremente por el comité.

El Auditor Externo de Pemex será designado por el Consejo de Administración, a propuesta del Comité de Auditoría. La Auditoría

Superior de la Federación será competente para fiscalizar a Pemex y a sus empresas productivas subsidiarias.

Por su parte, el Director General implementará, con base en los lineamientos que apruebe el Consejo, el sistema de control interno de Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

Este modelo de evaluación y vigilancia obedece a las mejores prácticas de gobierno corporativo, bajo los parámetros que establece la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

CONCLUSIONES

- La reforma constitucional y legal resultaron de alto impacto para lograr descongelar el marco jurídico del sector energético.
- Después de setenta años, Pemex deja de ser un organismo público descentralizado para convertirse en una empresa productiva del Estado, con fines económicos, comerciales e industriales, con responsabilidad social y ambiental. Sus decisiones deben basarse en la rentabilidad de los proyectos.
- Pemex como empresa productiva del Estado se administrará con la eficiencia de cualquier empresa, se conducirá en igualdad de condiciones con otras petroleras, y sus contratos se registrarán bajo los principios de derecho mercantil.
- Primeros pasos: 1) Transformación de Pemex como empresa productiva del Estado; 2) Ronda cero; 3) Ronda uno, y 4) Migraciones de Contratos de Obra Pública Financiada y Contratos Integrales para la Exploración y Producción.

MANUEL AGUILERA GÓMEZ

Investigador y académico de la Universidad Nacional Autónoma de México; licenciado en Economía y colaborador permanente de diarios periódicos y publicaciones especializadas. Fue director de la Facultad de Economía de San Luis Potosí, investigador del Centro de Estudios Monetarios para Latinoamérica (CEMLA) y presidente del Colegio Nacional de Economistas. Es miembro Académico fundador de la Academia Universitaria de Fiscalización.

Su experiencia en el ramo de la economía nacional e internacional lo ha llevado a impartir conferencias magistrales en instituciones de Educación Superior en materia de economía, política e historia, con énfasis reciente sobre la Reforma Energética y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y al respecto ha publicado más de diez libros con distintas empresas editoriales.

En su desempeño como servidor público destacan sus funciones directivas al frente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de las entidades paraestatales Instituto Mexicano del Café y Tabacos Mexicanos.

Fue senador de la República, diputado federal, asambleísta en la Legislatura del Distrito Federal, regente de la Ciudad de México y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el que fue presidente en dos ocasiones de su Comité Directivo en el Distrito Federal.

LA REFORMA ENERGÉTICA

Manuel Aguilera Gómez

Agradezco al doctor Alfredo Adam, coordinador del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de nuestra Casa de Estudios, la invitación que me dirigió para exponer en el Foro de este Seminario Universitario algunas reflexiones críticas sobre la Reforma Energética, tema que para mí es fundamental; pero debo decir que es fundamental, sobre todo, para la juventud estudiosa de esta Universidad y de las demás Instituciones de Educación Superior de nuestro país, ya que ante la partida inminente de los viejos que entregaremos cuentas dentro de poco, se quedarán con la herencia de las decisiones que se han tomado y que van a configurar su futuro. Me refiero al caso del petróleo.

ANTECEDENTES DEL CONFLICTO

El papa Alejandro VI, en una obsequiosa decisión política no exenta de cierta ignorancia acerca de lo que entregaba, donó al Reino de España una vastísima extensión del Continente Americano, concretamente del subcontinente latinoamericano. Les dio primero territorio, luego soberanía y en esa dación les incluyó los recursos que estaban bajo esas tierras que él desconocía.

De esta suerte, quedaron obligados a pagar al Rey el quinto real por la explotación de los recursos del subsuelo, sobre todo de la minería, que es la que predominó en la Nueva España. Los mineros pagaban una

quinta parte –20 por ciento– del valor de lo que extraían, eso era el quinto real. Este principio se mantuvo durante más de tres siglos hasta que en 1884 el presidente de la República, Manuel González, hizo publicar el Código de Minas, reconociendo por primera vez el derecho de los propietarios de las tierras sobre los recursos del subsuelo.

Una vez ascendido nuevamente al poder presidencial, Porfirio Díaz formuló también dadas las circunstancias la Ley del Petróleo de 1889, concediendo facilidades a todas las empresas petroleras que estaban interesadas en explotar los recursos petroleros de México; y obtuvo el éxito. Para 1915 ya se producían 90 mil barriles diarios y el país ocupaba el tercer lugar mundial como productor de petróleo, lo cual significó el gran auge petrolero mexicano que en 1925 alcanzó una producción de 316 mil barriles diarios, ocupando el segundo lugar como productores a nivel mundial.

Sin embargo, al promulgarse la nueva Constitución de 1917 como uno de los grandes logros de la Revolución Mexicana, quedó establecido el principio fundamental de que los recursos del subsuelo pertenecen a la Nación, y el Estado mexicano es el encargado de su administración, con la facultad de otorgar concesiones particulares para su explotación, pero sin transmitir la propiedad a las entidades y sujetos privados. Esto provocó la furia de las empresas petroleras que se habían instalado en esa época, y se atrevieron a protestar alegando que la ley se estuviera aplicando retroactivamente”. Al respecto, el abogado y diplomático Fernando González Roa, uno de los constitucionalistas más famosos y que representó a México en la Convención Especial de Reclamaciones Estados Unidos-México, expuso: “En materia constitucional no hay retroactividad. Las constituciones son principios invariables del régimen jurídico que se establece. Las constituciones tienen siempre un carácter fundacional”. Y dio el siguiente ejemplo contundente: –“¿Acaso cuando el presidente Lincoln tomó la decisión de abolir la esclavitud en los Estados Unidos no estaba afectando los derechos adquiridos por los dueños de los esclavos que los habían adquirido, incluso por sucesión,

siendo hereditaria la transacción de estos seres humanos?; ¿por qué reclaman ahora la propiedad de los recursos del subsuelo, una vez que los ha establecido la Constitución?”. Esto no terminó con la ira empresarial norteamericana y empezó la lucha que habría de culminar hasta 1938.

Se registraron varias circunstancias críticas y hechos muy interesantes que vale la pena recordar siempre que se abordan estos temas. El siguiente es uno de ellos: las compañías petroleras llegaron a armar una gran campaña publicitaria en la que exigían que su gobierno invadiera México, se aboliera la Constitución y se implantara una nueva administración gubernamental. El secretario de Estado, Robert Lansing, les contestó en una carta abierta diciendo: –“No insistan, ¿cómo quieren que Estados Unidos se involucre en una guerra con México cuyas consecuencias no podemos prever? No; éste es un problema de paciencia. Abramos nuestras universidades a los jóvenes mexicanos para que vengan a estudiar aquí. Nosotros les daremos a conocer nuestra escala de valores y una vez que la compartan, que se regresen a su país; alguno o varios de ellos llegarán a ser presidentes de la república y en tal condición harán lo que nosotros queramos sin que tengamos que disparar una sola bala”. Baste mencionar, simplemente como una referencia histórica, que el primer presidente de México graduado en Estados Unidos fue Miguel de la Madrid Hurtado.

Volviendo a aquellos hechos históricos, se sabe que en algún momento de la crisis el presidente Calles pudo saber, a través de un infiltrado en la embajada estadounidense en México, que la invasión era inminente y decidió invitar a un almuerzo, no al embajador estadounidense, sino al británico, para hacerle un solo comentario: –“Hay en Estados Unidos fuerzas que quieren invadir México y están teniendo una gran influencia en la Casa Blanca. Pero yo espero que sean sensatos y no lo hagan porque en el momento en que empiecen sus movimientos todas las autoridades militares en las instalaciones petroleras tienen instrucciones de “volarlas” y aprehender a los ciudadanos norteamericanos que estén en ellas”. Y asunto resuelto: no hubo invasión. Otra

reflexión al margen, ahora de más actualidad: ¿qué hubiera pasado si Husein hubiera hecho lo mismo en Irak?, ¿cuántas miles de vidas se hubieran ahorrado?

Pues bien; siguieron los acontecimientos y el conflicto continuó. Se creó el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros y emplazó a huelga a las empresas petroleras extranjeras por demandas económicas; éstas se rehusaron a aceptar tales demandas y decidieron dar paso a un conflicto de orden económico. Un maestro eminente de esta Universidad, don Jesús Silva-Herzog, fue el encargado de conducir los trabajos técnicos para determinar si las empresas tenían o no capacidad económica para atender la demanda de los trabajadores y se emitió el dictamen correspondiente que las compañías no aceptaron y optaron por la vía del amparo. La Suprema Corte de Justicia concluyó su estudio y declaró que el laudo laboral tenía que cumplirse, ante lo cual las quejosas dijeron: “No lo acataremos”.

¿Qué significa no acatar el fallo del Tribunal Superior del país? Hubiera sido una burla, hubiera sido, prácticamente, la aniquilación institucional del país. El general Lázaro Cárdenas, presidente de la República, no tuvo más alternativa que la de expropiar las empresas petroleras; pero debe aclararse que no las expropió todas, sino las más importantes, que eran diecisiete.

Y con esta determinación histórica se inició un conflicto de carácter internacional que significó el boicot permanente por parte de las empresas para impedir que los países europeos y los Estados Unidos compraran petróleo mexicano. Fue necesario establecer una serie de negociaciones, basadas principalmente en transacciones de trueque, en las cuales el gobierno mexicano resultó perjudicado por los precios que recibía.

Con todo, así se creó la primera gran empresa de México. El anuncio fue dado en la noche del 18 de marzo y el 19 de marzo el gobierno mexicano tenía que tomar posesión de las instalaciones para asegurarse

de que siguieran explotándose, y consideró que el único camino viable para ello era el sindicato petrolero recientemente constituido, encomendándole la explotación del petróleo y dando nacimiento, al mismo tiempo, a otra empresa que se dedicara a venderlo.

LA EMPRESA NACIONALIZADA

¿Cuál fue la industria que fue expropiada?, fue una industria desmantelada, se habían llevado todos los buques para el transporte del petróleo, se habían llevado todos los carros de ferrocarril, todos los carros tanques y las refinerías estaban todas destartaladas y, además, no teníamos un producto que era esencial: tetraetilo de plomo, que era fundamental para producir gasolina, y nadie quería venderle a México ese producto. En menos de ocho meses México, con la ayuda de los pocos técnicos mexicanos que había, empezó a producir algo equivalente a este producto para empezar a elaborar gasolinas. Fue, en verdad, un esfuerzo formidable para mantener trabajando a la industria petrolera sin técnicos, porque casi no había técnicos –los técnicos eran egresados de esta universidad y eran poco numerosos–. No había administradores para conocer el funcionamiento de las empresas paraestatales, y quedaba todo estrictamente en manos del sindicato. Y, además, la presión extranjera era inaguantable. Incluso la presión inglesa, porque, “El Águila”, una de las empresas expropiadas resultó ser parcialmente propiedad de la corona inglesa por lo que salieron afectados sus intereses con la expropiación.

LA PRIMERA ETAPA

A lo largo del gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho las negociaciones con las empresas petroleras se centró en el pago de las indemnizaciones. La diferencia de criterio no era un problema de evaluación estrictamente y sólo había una diferencia, pues las empresas petroleras cuestionaban:

“¿Cuánto vale lo que está en el subsuelo?” A lo que el Gobierno mexicano respondía: “Eso es mío, no lo puedo pagar, no lo debo pagar. Lo único que puedo pagar es el valor de las instalaciones petroleras”.

Así las cosas, cabe entonces preguntar lo que sucedió en esa decena de años críticos 1938-1948. Y la respuesta es que pesar de todas las dificultades las reservas probadas crecieron, la producción de crudo en miles de barriles diarios aumentó, la capacidad de refinación también aumentó, las exportaciones se incrementaron, la producción de combustóleos se acrecentó.

Pero no obstante reconocer estos aspectos positivos, debe señalarse que en materia de importaciones –solamente en el rubro de gasolinas– aumentaron significativamente porque el país carecía del ingrediente fundamental para refinarlas.

Las cifras precisas son las siguientes:

	1938	1948_
Reservas probadas		
(Millones de barriles)	1,278	1,367
Producción de crudo(M/barriles)	44	67
Capacidad de refinación (milesb/día)	102	180
Buques tanque	1	12
Exportaciones (miles de barriles):		
Crudo	3,799	7,185
Combustóleos	2,145	3,179
Importaciones (miles de barriles)		
Gasolinas	236	1,986

LA SEGUNDA ETAPA

Seguridad energética

El Departamento de la Defensa de Estados Unidos consideró que el petróleo mexicano podría formar parte de las reservas estratégicas que necesitaban para el suministro. Pero el Gobierno mexicano no daba signos de tener capacidad técnica para aumentar la exploración y en estas condiciones crearon los contratos-riesgo. Esto es importante para lo que está ocurriendo hoy. Los contratos-riesgo pueden explicarse de manera un tanto coloquial como sigue: –“Yo te concesiono esta superficie, haz el agujero correspondiente, y la mitad de lo que salga me lo acreditas como valor mío y la otra mitad es del Gobierno Federal”. Así se crearon alrededor de siete contratos-riesgo que comprendieron alrededor de medio millón de hectáreas para la explotación petrolera. Los resultados de esto fueron francamente desalentadores. Lo que lograron explorar las compañías petroleras y extraer era muy inferior a lo que estaban sacando las áreas de exploración de Petróleos Mexicanos.

Cumplimiento

¿Qué buscaba en ese momento la política petrolera? Primero: la autosuficiencia en materia de hidrocarburos. Segundo: vender productos petroleros a precios relativamente inferiores a los del exterior. Tercero: aportar recursos a las finanzas públicas y preservar la relación entre producción y reservas. Y estos objetivos se cumplieron plenamente. Se logró el autoabastecimiento del 100 por ciento en gas natural, 58 por ciento en gas licuado, 96 por ciento en gasolinas, 96 por ciento en kerosinas, diésel, combustóleo, asfaltos, lubricantes, parafinas, en fin. Efectivamente se estaba cumpliendo el objetivo de autoabastecimiento.

¿Con cuánto se quedaba el Gobierno, estrictamente? Los gravámenes sobre las ventas de petróleo declinaron del 19 por ciento en 1940

–19 por ciento sobre ventas– al 2.5 por ciento en 1970. Las reservas de petróleo con respecto a la extracción de petróleo garantizaban 20 años de producción. Durante 1938 y 1973 los precios de las gasolinas y de los demás productos petrolíferos fueron sistemáticamente inferiores a los reinantes en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos.

Aciertos y males

¿Qué aciertos se tuvo en esta etapa? –Pueden apreciarse los sucesos en lo acontecido hasta 1976 como sigue: La explotación petrolera como actividad estratégica fue una responsabilidad exclusiva del Estado. Primero, Lázaro Cárdenas, que reforma la Constitución, pero da la oportunidad a que particulares puedan participar en la explotación petrolera, siempre y cuando renuncien a la presencia de capital extranjero, es decir, solamente para las sociedades con exclusión de extranjeros. Se suprimieron los contratos-riesgo por inoperantes, y Pemex absorbió a todas aquellas empresas que no habían sido expropiadas, pero que estaban trabajando.

¿Y cuáles fueron los males? El primero es el mal de todas las empresas del Estado: la indiferencia en la administración de costos. Las empresas del Estado en México y en los países socialistas se fijaban metas de producción, pero nunca establecían ni medían los costos de producción. El segundo mal fue la corrupción, sin duda, aunque no tan escandalosa como ha sido en los últimos años. El escándalo más notable fue el de un señor llamado Jaime Merino quien era superintendente de petróleos mexicanos en Poza Rica. Este hombre fue desbordado por la ambición política y empezó a hacerse de propiedades a costa de los recursos de petróleos, hasta que finalmente sus grupos y su gente entraron en graves conflictos por la sucesión de la presidencia municipal de Poza Rica. Hubo muertos, lo destituyeron, giraron orden de aprehensión contra él, pero el vicepresidente de Estados Unidos, que era su concuño, lo protegió.

CAMBIO DE PARADIGMA: RUMBO A LA MAXIMIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN

Poco después de 1975 la refinación de petróleo era claramente insuficiente porque las inversiones que se habían hecho en ese importante renglón fueron menores de las necesarias. Pero se dio el hallazgo de una mina de oro llamada Chicontepec. Todos los yacimientos de las aguas semiprofundas en las costas de Tabasco y de Campeche empezaron a crear las posibilidades de un *boom* petrolero que, además, se montaba sobre un aumento sistemático del precio internacional del crudo. Esto amerita una explicación complementaria.

En 1971 –es importante recordar esta fecha–, el presidente Nixon rompió con el Pacto de Bretton Woods. ¿Qué era el Pacto de Bretton Woods?: –Se trataba del nuevo orden económico, financiero y comercial creado después de la Segunda Guerra Mundial. A ese tiempo corresponde la fundación del Fondo Monetario Internacional (FMI) para establecer un sistema de pagos uniformes en todo el mundo; se crea un sistema de transferencia de fondos prestables a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido después como el Banco Mundial, y se acordó abandonar el Patrón Oro con el argumento de que no se podían limitar las operaciones internacionales a la disponibilidad de oro porque no habría metal suficiente para la expansión futura de estas operaciones comerciales, lo cual fue cierto.

Como consecuencia de esto, se inventó un sistema mixto identificado como el Patrón Divisa-Oro, que consistía en que Estados Unidos se obligaba a pagar a razón de 35 dólares la onza troy de oro de todos los saldos deficitarios en la Tesorería de los Estados Unidos; ¿y qué quiere decir esto?: Que todos los dólares que estuvieran circulando en el mundo podían ser cambiados a razón de 35 dólares las onza troy y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos estaba obligado a hacer las compensaciones. En el terreno de lo hechos lo que hacían era que cada seis meses los bancos centrales mandaban las cuentas al

Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y de éste a un lugar llamado Fort Knox, que es donde tienen guardadas todas las reservas de oro Estados Unidos, e iban cambiando cantidades de oro en las jaulas que correspondían a cada uno de los países. Decían: “Ah, yo tengo tal déficit contigo; entonces, ahí te va tal cantidad de oro con la cual saldo el déficit”. Pero no se los llevaban a los respectivos países, solamente lo contabilizaban.

En 1968 Charles De Gaulle, presidente de Francia, consideró que este sistema era injusto y resolvió no depositar más el oro de su país en la correspondiente canastilla en Fort Knox, ordenando su colocación en el Banco de Francia, su banco central. Esta decisión fue el presagio de la crisis que se avecinaba; en efecto, a partir de 1971 y a medida que los saldos de los dólares de los norteamericanos en el extranjero iban creciendo ilimitadamente, el presidente Nixon tomó su calamitosa decisión declarando llanamente su desconocimiento del Pacto de Bretton Woods y su decisión de no reconvertir más el oro a razón de 35 dólares la onza troy.

La consecuencia fue que el oro se desmonetizó, convirtiéndose en una mercancía más expuesta a los precios cambiantes del mercado. Ello trajo como resultado que la onza troy pronto pasó de los 35 dólares a más de 700, y a la fecha es del orden de 1300 dólares. Estrictamente hablando hubo una devaluación brutal del dólar porque en menos de tres meses el precio del oro subió como se ha apuntado. Ante esta situación, los países productores de materias primas expusieron que los dólares que estaban recibiendo tenían un poder adquisitivo menor, por lo que tendrían que revalorar, es decir, elevar, los precios de sus productos a fin de obtener más dólares debido a la devaluación real de esta moneda.

Otro efecto fue el resurgimiento de una organización que estaba semiparalizada, llamada Organización de Países y Exportadores de Petróleo (OPEP), y muy pronto los precios del crudo empezaron a aumentar significativamente. A principios de la década de los setenta el barril

se cotizaba a razón de un dólar y su precio se incrementó a tal nivel, que –como bien se recuerda– México entró a esa etapa de recepción de torrentes de dólares a medida que aumentaban sus exportaciones.

La tesis que se implantó entonces sigue vigente: – Que se importe lo necesario si el precio internacional es más barato de lo que cuesta producirlo. Esto significó que el auge derivado del petróleo se tradujo en más inversión pública y se tradujo en mayor demanda interna, la cual se satisfizo mediante importaciones. De qué tamaño habrán sido las importaciones que llegaron a provocar un congestionamiento ferroviario en todo el estado de Texas, debido a que Nuevo Laredo no tenía capacidad para revisar todas las importaciones que pasaban por esa aduana; y en Veracruz era proverbial que ningún barco podía ser descargado antes de los 30 días de su arribo al puerto, lo cual obligaba a los importadores a pagar gastos de estadía debido a la magnitud de las importaciones causadas por el auge del consumo interno. En tales circunstancias, la economía mexicana creció en promedio más del ocho por ciento anual durante los primeros cuatro años del gobierno del presidente López Portillo. Hubo un aumento en el empleo y en los precios; pero también se produjo una incontenible fuga de capitales.

El presidente declaró reiteradamente su rechazo a devaluar pese a que la inflación interna era muy superior a la inflación norteamericana y los productos importados resultaban más baratos que los producidos en México. Ante tan difícil situación el Gobierno de República tomó la decisión, inolvidable para muchos, de implantar el control de cambios. ¿En qué consistió este control de cambios? Para entenderlo puede recrearse la reflexión de la política pública de ese momento. El Gobierno se dijo a sí mismo: “Si, a través de Pemex, estoy generando las divisas, entonces tengo el derecho a establecer en qué se van a usar, y las de los particulares que entren o no entren no nos afectarán, ya que representan una fracción muy pequeña y pueden utilizarlas como quieran”. Esto fue, esencialmente, el control de cambios.

La segunda medida fue la nacionalización de la banca. Toda la banca comercial se incorporó al sector público, que se encargó de la administración de los recursos financieros de los particulares. Aquí cabe hacer un paréntesis para destacar que no hay un solo documento, una sola evidencia, ni siquiera en forma de calumnia, rumor o malicia, acerca de que en la banca nacionalizada se hayan cometido actos de corrupción a lo largo de los casi diez años que estuvo operando. Nunca apareció ese mal en la banca; y no solamente eso, sino que la reestructuración que se hizo de todo el sistema bancario fue calificada en 1986 como una organización propia de un país altamente desarrollado en materia financiera.

Pero en toda circunstancia se generan críticas y censuras, y no obstante contar con toda la captación del ahorro nacional a través de la banca, el presidente De la Madrid tradujo su desacuerdo creando la banca paralela, es decir, la banca de inversión, que se tradujo en la banca financiera: las casas de bolsa. Es necesario detenerse a considerar, a imaginar, lo que significa que el Gobierno, al mismo tiempo que toma estas medidas, anuncia que todo su déficit se va a financiar no con préstamos bancarios, sino mediante la emisión de valores. Estos valores que serían comercializados por la banca paralela, por la banca de inversión. Sólo como un dato puede mencionarse que durante la presidencia de Miguel de la Madrid la deuda interna, que es la que se financiaba con la emisión de valores, aumentó 125 veces y a tasas de interés definidas por las propias casas de bolsa. La gente, el público, se pregunta: ¿Por qué se volvieron ricos Carlos Slim, Roberto Hernández y los bolsistas de esa época? En tales condiciones hasta un modesto economista como el autor de este ensayo puede volverse rico si lo dejan que fije la tasa de interés y le dan el título para venderlo, para que el propio Gobierno le compre los recursos obtenidos de esa venta. Así cualquiera se vuelve millonario.

Es necesario enfocar la atención sobre otro hecho de esa época. El señor Bush padre, cuando se intenta firmar el Tratado de Libre Comercio, le plantea al Gobierno mexicano: “Todo esto que hemos arreglado,

las limitaciones al sector financiero, etc., están bien, pero yo quiero entrar al negocio del petróleo”; y agregó: “Si los mexicanos acceden a que yo entre al petróleo, podemos pensar en la posibilidad de hacer un arreglo migratorio entre México y Estados Unidos”. Carlos Salinas, a la sazón presidente de México, lo rechazó; y conviene traer esto a reflexión porque ahora se ha aceptado lo que pidió el señor Bush, pero a cambio de nada.

TENDENCIAS PREVIAS A LA PRIVATIZACIÓN PETROLERA

Los datos revelan que había una sobreexplotación de los mantos petroleros debido a que el petróleo estaba generando divisas e ingresando impuestos —en esa época 35 por ciento de los ingresos públicos provenían de Pemex— y por ello se extraía más y más petróleo. Se presentó una preferencia a la sobreexplotación injustificada por Chicontepec. En reuniones que el autor de este ensayo sostuvo con innumerables funcionarios de alto nivel de Petróleos Mexicanos, les ha preguntado: “¿Por qué se inyectó tanto dinero a Chicontepec si todos sabían que Chicontepec era improductivo?, ¿por qué se canalizaron tantos contratos a Chicontepec?”. Y las respuestas fueron aterradoras: —“porque es la que deja dinero a los contratistas”. Uno de ellos incluso se animó a confesar que era obligado a recibir constantemente por lo menos a un contratista enviado por el PAN para darle un contrato; y debía oponerse porque carecían de experiencia en materia de explotación petrolera, ya que sólo sabían extraer agua del subsuelo mediante pozos artesianos, no petroleros. Pero ha de reconocerse que Chicontepec ofrece la ventaja de un sinnúmero de pequeños pocitos, que a 600 metros permiten extraer el petróleo.

Cabe recordar un hecho que ilustra aquellos graves sucesos. En las elecciones de Campeche resultó derrotado un candidato panista. El premio por tamaño sacrificio fue nombrarlo Director de Contratación de Pemex, encargado de firmar los contratos de exploración. No tenía

ninguna experiencia, incluso lo reconocía el propio Director de Pemex, que se negaba a aceptarlo en ese cargo. El presidente Calderón amenazó con destituirlo, y así empezaron a repartirse los contratos. Una de las muchas consecuencias de tales prácticas se conoció recientemente por el caso de Oceanografía, empresa que se dedicó a estafar al Banco Nacional de México con base en documentos apócrifos de Pemex.

Otro hecho es el de que se estancaron las áreas de refinación y se dio preferencia a la producción de productos petrolíferos, sobre todo gasolina y diésel. México se volvió un gran importador de gasolina y diésel, y todo el incremento de la demanda se traducía en mayores importaciones porque no se hizo inversión alguna en la reconversión de las refinerías. Se abandonó por completo la industria petroquímica. Se desmantelaron todas las áreas de proyectos y se aceptó y alentó la influencia de asesores externos. Al mismo tiempo se permitió una intromisión invasiva de la Secretaría de Hacienda en la administración en las finanzas de Pemex. Aun hoy, la designación del Director de Finanzas de Pemex es decisión del Secretario de Hacienda. El régimen fiscal es la asfixia financiera tendiente a aliviar las tendencias deficitarias de la administración hacendaria. Esto quiere decir que sin Pemex Hacienda, la Tesorería de la Federación, no tienen dinero.

Expresado de otra manera, una tercera parte de: los soldados, los policías, los maestros, los médicos, las enfermeras, la burocracia nacional es pagada exclusivamente con recursos provenientes de Pemex. Y en ese contexto se plantea lo que se llamó el Pacto por México, que fue, sobre todo, una negociación política entre el PRI y el PAN. Y esta negociación culminó en la privatización de Pemex, la privatización de la explotación petrolera.

Se cambió el paradigma. De ahora en adelante ya no importa la seguridad energética, sino la máxima explotación; y lo grave es que el país se está especializando en ser una economía primario-exportadora, que ahora llaman extractivismo, haciendo a un lado el postulado básico

y reconocido de manera general de que ser exportador de materias primas es el camino de la dependencia, el camino de la perpetuación del subdesarrollo. Ahora se invita y abre al capital extranjero la participación en la extracción de crudo, reservando al Estado la propiedad sobre los yacimientos; se autoriza al capital privado a invertir en la refinación, en la producción de petroquímicos, en la transportación, en la comercialización nacional y externa de productos petrolíferos y petroquímicos. Tal es el contenido de la Reforma Energética.

LOS OBJETIVOS CUANTITATIVOS.

Se sabe que en 2012 se extraían 2.5 millones de barriles diarios de petróleo. Ahora la proyección para 2018 es de 3 millones de barriles diarios, fundada exclusivamente en la exploración privada. Pemex no habrá de aportar más en la exploración privada. En 2012 se producía gas a razón de 5.7 millones de pies cúbicos diarios. La exploración privada debe aportar 2.3 millones de pies cúbicos diarios de gas. Gracias a todo esto, se dice, habrá un incremento del 1 por ciento en el PIB nacional. La tasa de restitución que se espera es de 100 por ciento.

Es pertinente observar las cifras de Pemex. En este 2016, a 16 meses de fijar esas metas, no sólo no se han cumplido y la producción de Pemex se ha contraído. Se ha creado la nueva empresa denominada Empresa Productiva del Estado y ya se ha dejado de lado la idea de que esta empresa es la encargada de promover el desarrollo nacional. Ahora es una empresa productiva del Estado y su finalidad y objetivo concreto es el lucro. Para hacerla productiva, lucrativa y exitosa, se la ha eximido de cumplir la Ley de Bienes Nacionales, a fin de que pueda vender sin trabas ni restricciones todos los activos de Pemex. El artículo 123 constitucional en materia del reparto de utilidades señala qué empresas están exentas del pago de reparto de utilidades; a Pemex se la ha incluido entre éstas aunque no esté previsto en la Constitución. Su artículo 127 establece que ningún funcionario público puede

tener un sueldo superior al del Presidente de la República, pero de esta limitación han quedado salvados los funcionarios de Pemex. La Ley de Responsabilidades para los miembros del Consejo de Administración sólo es aplicable en las formalidades operativas, pero se ha llegado al extremo de exonerarlos de responsabilidades patrimoniales. Si un funcionario de Pemex comete un acto que signifique daño al patrimonio de Pemex, lejos de ser puesto a la disposición de las autoridades judiciales, se le pagan los gastos de su defensa y protección. No le serán aplicables ninguna de las responsabilidades patrimoniales, ni las señaladas en la Ley de Adquisiciones, que ya no serán aplicables a las operaciones de Petróleos Mexicanos ni a las de la CFE, así como tampoco a los contratos de obras.

Como puede verse, se ha abierto un mar de impunidad. Pemex estaba trabajando desde finales del siglo pasado conforme a la operación de una empresa corporativa y tres filiales: Extracción y Producción, Refinación y Petroquímica. Hoy, en lugar de tres subdirectores se han duplicado las subdirecciones y multiplicado el número de gerencias. Asimismo, se ha triplicado el número de empresas subsidiarias, y la influencia del corporativo es creciente a tal extremo que todas las compras de petróleo tienen que ser sometidas a una de sus dependencias. A la luz de estas evidencias lo que se puede anticipar en el destino de Pemex es la chatarrización moral y material de la empresa.

CHATARRIZACIÓN Y VENTAS DE ACTIVOS

El régimen tributario de Pemex establece que no se puede hacer ningún cambio fundamental en el monto de las tributaciones mientras éstas no excedan del 4.6 por ciento del PIB. A partir de ese 4.6 empezarán las aportaciones del excedente no a Pemex sino al Fondo Mexicano del Petróleo. Este Fondo es un fideicomiso establecido en el Banco de México. De estas aportaciones quedan excluidas las aguas profundas (Chicontepec) y los yacimientos marginales; y por si fuera poco, los “genios de

las finanzas” del país inventaron algo que, expuesto en esta Facultad de Contaduría y Administración, produce más conmoción.

Es plenamente reconocido que toda sociedad anónima tiene su ejercicio fiscal, su ejercicio social, y que al término del mismo la administración presenta en sus estados financieros los resultados de la operación de la empresa en dicho ejercicio, generalmente de un año. Los estados financieros y sus cuentas son examinados y dictaminados por los auditores externos para someterse posteriormente a la Asamblea de Accionistas, y sólo si los estados financieros muestran utilidades, la Asamblea procede a tomar decisiones acerca del monto que ha de retenerse para financiar proyectos específicos de inversión y sobre el dividendo a ser pagado por cada acción. Pues bien, las reformas a la Constitución establecen ahora un concepto “maravilloso”: el Dividendo Estatal. Es la cantidad que se va a determinar y extraer de las supuestas utilidades que al final del ejercicio puedan llegar a obtenerse, ya que ese Dividendo tiene que formar parte del presupuesto de Federación. Esto significa, lisa y llanamente, que antes de que termine el ejercicio fiscal la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está sentenciando a Pemex a pagar un dividendo, aun sin saber si la empresa tendrá utilidades. El primer año de operación bajo este nuevo régimen Pemex reportó cuantiosas pérdidas y no obstante el Dividendo Estatal le fue cobrado; desde todo punto de vista esto debe calificarse como una atrocidad.

En cuanto a los llamados gastos deducibles y al efecto de que la Empresa Productiva Pemex no fuera a excederse en sus gastos se le fijó un tope equivalente al 12 por ciento del valor del barril extraído, hasta un límite de seis dólares por barril; en cambio, para las compañías exploradoras dicho tope es del 60 por ciento. No hay equidad. Se dice que Pemex va a tener libertad de pedir prestado y que no va a requerir la aprobación de la Secretaría de Hacienda. Pero lo que es un hecho es que Pemex es una empresa quebrada y que el valor de sus activos apenas alcanzarían para cubrir sus pasivos; además, en vista

de que no tiene liquidez se verá obligada a pedir prestado para pagar impuestos –lo que se antoja otra atrocidad–.

Los créditos que está consiguiendo Pemex, se dice, ya no son deuda soberana del país, son deuda de Pemex; y ¿quién le va a prestar a una empresa en esas condiciones? Nadie. Luego entonces lo que sucede es que la Secretaría de Hacienda está debilitando la seguridad, de modo que la propia Secretaría pida prestado por cuenta de la nueva empresa y ésta a su vez pague impuestos.

En el asunto de los pasivos laborales se puede decir que las empresas que no cotizan en la bolsa no tienen obligación de declarar estos pasivos. Por otra parte es sabido que existe un criterio no definido acerca de cómo relacionar tales pasivos contingentes con los resultados para determinar qué tanto de ellos se deben reconocer. El criterio lógico es que la reserva para jubilaciones es insuficiente, y tal insuficiencia sea la que se cargue a los resultados porque es una obligación de la empresa. En el caso de Pemex se trata de un cálculo totalmente arbitrario y ajeno a sus obligaciones contractuales. Tratándose de la industria eléctrica se dice que se bajan las tarifas pero se duplican al doble los pasivos, y posteriormente se declara que ello es consecuencia de los pasivos laborales. Aún no se puede entender cómo se han de vincular y revelar estos resultados en los estados financieros.

Los salarios de Pemex son muy altos, los salarios y las prestaciones en esta empresa son los más altos del país. Y aunque no se pueda criticar que se pague bien a los trabajadores, la consecuencia es que las inversiones se han visto afectadas y hasta paralizadas en algunos casos. Por ejemplo, el proyecto tan publicitado de la nueva refinería que se construiría en el estado de Hidalgo, finalmente no se hizo; y si no se oponen o se descuidan los lugareños, esos terrenos se van a invadir. A cambio de todo esto la solución de los financieros es vender activos. Es aquí donde empieza el proceso de la llamada “chatarización” de Pemex.

Ahora sigue la comercialización interna de los productos petrolíferos y petroquímicos. La Constitución señala que esto se daría a partir del 2018; sin embargo, el Presidente de la República ya prometió a los petroleros texanos que otorgaron recientemente una distinción por su política, que dictará una disposición para que, en poco tiempo, los estadounidenses puedan vender libremente gasolina, diésel y demás productos de origen importado, pagando el IEPS correspondiente para que no tengan que vender gasolina más barata. Los representantes de las empresas interesadas manifestaron en seguida que no podrían importar la gasolina, pues el tubo de la gasolinera apenas llega a la frontera y no se puede conectar después; no existen oleoductos ni poliductos y tampoco tanques de almacenamiento en el país. No se puede hacer llegar a las gasolineras que pudieran estar interesadas en comprar y vender gasolina importada. La solución mexicana fue que Pemex les rente los poliductos, e incluso algunos en sus propias áreas de almacenamiento.

Ante esto se puede formular como una premonición que en el corto plazo desaparecerán en las gasolineras mexicanas el logotipo de Pemex y se verán los logotipos de Shell, Chevron, British Petroleum, etc. Y, además tendrán un letrero que dirá: “Aquí se vende gasolina importada de buena calidad, y se expende en litros completos. No como el de enfrente”. Ése es el panorama inminente. Y la pregunta obligada es: “¿No se dijo que iban a llegar miles de capitales a través de la inversión extranjera? Desde la primera licitación hasta hoy las empresas ganadoras no han sacado un barril de petróleo. Evidentemente, para las exportaciones es un problema patológico. Se le exige al Presidente de la República que Pemex no se reserve la explotación de petróleo como monopolio; y sostienen que no lo podrían admitir, por lo que será necesario que las compañías petroleras compitan y vendan el petróleo mexicano en el extranjero. Y como resultado de esa competencia el precio promedio de exportación será muchísimo menor.

Las empresas no tienen interés por invertir en refinación y petroquímica, sino en aguas profundas, porque ahí sí se requiere tecnología

muy complicada, y las inversiones para llegar hasta el lecho marino a los 3 500 metros de profundidad y después perforar 5 000 metros de profundidad para extraer el petróleo serán muy elevadas y costosas. También tienen interés en construir gaseoductos y poliductos, pero ante el supuesto de generar una energía limpia México está importando gasolina y dejando de consumir combustibles; por ello se ha encargado a la CFE construir los gaseoductos.

Las cadenas de distribución de minoristas tiene otro problema, ya que el sindicato de Pemex, no como sindicato de empresa, sino como sindicato de ramo, es el titular de la distribución de la gasolina y del diésel en México, y en todo caso lo único que se busca salvaguardar son los IEPS, es decir, el impuesto sobre producción, exportación e importación de petróleo que garantice el ingreso gubernamental.

GRAVES ERRORES

Una acción del todo desacertada fue bloquear la consulta popular sobre tema tan esencial. El gobierno mexicano se ostenta como democrático y ha creado mecanismos para promover la participación ciudadana; pero cuando se trata de preguntar a la gente si está de acuerdo en un asunto de tal trascendencia como la privatización del petróleo, manipula con la Suprema Corte la estratagema que la lleva a declarar que lo que está en juego no es propiamente su liberalización, sino defender el patrimonio nacional, para lo cual se considera esencial aumentar los ingresos; y en tanto la Constitución establece que no podrán ser objeto de consulta popular los ingresos y gastos del Estado, se excluye a la sociedad de emitir dar su opinión.

La economía mexicana tiende ahora a especializarse en la extracción de petróleo, abandonando la política de industrialización y sustituyéndola por una política claramente reversible. Pero lo más grave es que la explotación petrolera se ha extranjerizado, dejando a la decisión

de tribunales internacionales la solución de cualquier controversia o conflictos que pueda llegar a tener Pemex con las compañías. Se ha renegado del carácter nacional de la empresa más grande del país, y esto es inconcebible. Se está cediendo ante las ambiciones externas a cambio de ningún provecho tangible para el país. Y lo más dramático es que se ha aniquilado y sepultado el acto de soberanía que nuestra historia reciente enaltecía como el más importante de la vida nacional: la expropiación del petróleo.

El futuro juzgará con severidad a los autores de esta desnacionalizadora decisión. Pero cabe preguntarse: ¿es irreversible tal decisión?. Eso depende, sobre todo, de los ciudadanos mexicanos jóvenes. También dependerá de los resultados electorales, ya que si queremos más de lo mismo tendremos más de lo mismo. Esto es, esencialmente, el saldo de un proceso extremadamente complejo que debe valorarse.

Una de las experiencias recientes en este drama ha sido la sustracción que se le hizo a Pemex hace dos meses de 100 mil millones de pesos de su presupuesto para ingresarlos a las exiguas finanzas de la Secretaría de Hacienda. Y esto generó un nuevo problema porque los acreedores de Pemex están tratando de llevar el asunto a los tribunales internacionales, lo que ha alarmado a Hacienda porque se va a perder el crédito nacional. Es una de las tantas contracciones a las que el país ya se está enfrentando.

Los jóvenes son los dueños del destino nacional; y más pronto de lo que se imaginan tendrán la responsabilidad de tomar muchas de las decisiones que definirán el futuro de México. Conviene recordarles el principio fundamental de que amar entrañablemente a este país no es ningún pecado. Es, en todo caso, un acto de congruencia personal hacia el resto de aquéllos que en su momento entregaron la vida por defender nuestra soberanía.

Espero sinceramente que estas reflexiones contribuyan a despertar en nuestra juventud este sentimiento.

FELIPE PÉREZ CERVANTES

Presidente desde 2005 del Consejo Emisor y del Centro de Investigación y Desarrollo del Consejo Mexicano de Normas e Información Financiera A.C. (CINIF), institución independiente encargada de emitir la normatividad contable en México.

Presidente del Directorio del Grupo Latinoamericano de Emisores de Normas de Información Financiera (GLENIF). Miembro del Emerging Economies Group (EEG). Participante activo en el International Forum of Accounting Standards Setters (IFASS) y en el World Standard Setters (WSS) del International Accounting Standards Board (IASB). Fue socio del PricewaterhouseCoopers, S.C., donde trabajó durante 40 años.

Profesor de Auditoría, Auditoría Operacional y Seminario de Problemas Profesionales en prestigiadas universidades de la Ciudad de México.

Fue presidente del Comité Ejecutivo Nacional y de la Junta de Gobierno del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP). Ha sido auditor externo y comisario de empresas importantes mexicanas y extranjeras. Contador Público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

Actualmente es Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. (IMCP) y certificado en la especialidad de Contabilidad por el mismo IMCP. Es conferencista sobre temas contables y financieros en el país y en el extranjero.

ACTUALIDAD DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA

Felipe Pérez Cervantes

El presente estudio tiene por objeto ofrecer un panorama actualizado de las actividades del Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, el CINIF, y extender nuestra visión a su dinámica actuación en el ámbito internacional, a la luz de la presencia y participación de México en la economía global y en sus alcances y consecuencias.

El CINIF es un organismo independiente y plural constituido en 2001 para establecer normas confiables y promover su uso adecuado, a fin de referir información financiera útil y digna de credibilidad, de manera que responda a la necesidad de contar con un marco regulatorio uniforme en materia contable, y que a su vez coincida con la normatividad internacional. Esta importante misión se ha venido cumpliendo en forma satisfactoria gracias a que el organismo emisor es independiente y reúne en su seno a los diversos sectores interesados y de la más alta jerarquía profesional, a los que concierne la información financiera, debido a lo cual cumple con las características fundamentales de transparencia, objetividad, confiabilidad y calidad.

Las Normas de Información Financiera mexicanas, identificadas ampliamente por sus siglas NIF, están presentes en todas las actividades profesionales del contador público y del licenciado en administración, cualquiera que sea el campo de actividad o la especialidad en que se desempeñen, e interesan y afectan el proceso continuo de la toma de decisiones en todo tipo de organizaciones, entidades y empresas.

Las NIF fueron conocidas durante muchos años como los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados”; pero ahora la tendencia internacional es la de enfocarlas más como criterios normativos que regulan la preparación y el uso de la información considerados adecuados, y no como verdades fundamentales, según se desprendía del vocablo “principio”. A eso se debe el cambio que hoy está plenamente aceptado en la esfera internacional.

Hay muy pocos países que conservan a la fecha la denominación “Principios de Contabilidad”; el Financial Accounting Standards Board (FASB) de Estados Unidos sigue llamando a las Normas de Información Financiera “Generally Accepted Accounting Principles” (US GAAP); pero lo hacen básicamente porque el cambio les implicaría grandes modificaciones en todas las cuestiones globales, y como se sabe, los cambios legales en la Unión Americana pueden dar pie a controversias y demandas. Tal es la razón principal por la que conservan dicho nombre.

PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL CINIF

De conformidad con sus estatutos y reglas de operación, el CINIF es el organismo emisor de las Normas de Información Financiera (NIF) en México, las cuales están dirigidas para su debida observancia a las entidades privadas y a aquellas otras cuyos fines no son lucrativos.

La compilación de las normas promulgadas se publica por el CINIF en ediciones bien conocidas y aceptadas por la comunidad académica, gremial y de negocios, y a la fecha ya se cuenta con la versión 2016 que se ha publicado en tres formatos: la edición que llamamos profesional, porque está destinada a ser adquirida por los profesionales interesados y por el público en general; la versión estudiantil, diseñada en un formato razonablemente económico para profesores y alumnos de nuestras carreras en las universidades e instituciones de educación superior –cuyo prólogo ha sido escrito por el doctor Juan Alberto Adam Siade,

director de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y presidente de la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración (ANFECA)—, y la versión electrónica.

Además de la elevada responsabilidad de emitir la normatividad para las entidades mexicanas lucrativas y no lucrativas, el CINIF participa activamente en la cuestión internacional, interactuando con los organismos que trabajan en el ámbito global y regional, acerca de lo cual se exponen en este trabajo las características y alcances de sus principales actividades.

La aplicación de la normatividad en México se realiza conforme a las siguientes situaciones y características:

- Las empresas privadas, es decir, las que no cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores, tanto las lucrativas como las no lucrativas, deben cumplir las NIF mexicanas que emite el CINIF. Es importante resaltar que no en todos los países hay normatividad específica para entidades no lucrativas y en México sí la tenemos.
- Al sector financiero, en el que están incluidos los bancos, las casas de bolsa y 16 denominaciones o actividades de ese sector, corresponde la aplicación de las NIF mexicanas, además ciertos criterios establecidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- En el sector asegurador y afianzador ocurre lo mismo, ya que deben observarse las NIF mexicanas, más algunos criterios expuestos por el organismo regulador, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- A los dos criterios o juicios de los organismos reguladores citados se les conoce como “Criterios prudenciales” y en ocasiones son más estrictos que las NIF, y a veces son más laxos. Esto resulta interesante y digno de atención especial porque pueden llevar a que una determinada pérdida, en lugar de aplicarla en el año en

que ocurre, los bancos y las demás instituciones financieras tienen la posibilidad de reconocerla en lapsos más amplios, en ocasiones hasta de cinco años.

- Las empresas registradas en la Bolsa Mexicana de Valores a partir del año 2012 deben aplicar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), identificadas usualmente por sus siglas en inglés IFRS (International Financial Reporting Standards).

Este tratamiento acorde a la parte internacional se logra a través de una interacción entre el CINIF y el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, muy conocido entre nosotros por sus siglas en inglés: IASB, International Accounting Standards Board, misma que se realiza de la siguiente manera:

- Opinando sobre proyectos de nuevas IFRS;
- haciendo de su conocimiento las prácticas contables en México;
- proponiendo cambios a las IFRS;
- difundiendo las IFRS finales;
- revisando resultados de implementar las IFRS;
- respondiendo cuestionamientos específicos y consultas del IASB, y
- promoviendo y coordinando visitas del IASB (*International Accounting Standards Board* por sus siglas en inglés. Junta de Normas Internacionales de Contabilidad) a México.

Debido a esta relación de trabajo interinstitucional, el CINIF es oficialmente reconocido como organismo emisor de las NIF en México.

GRUPOS DE EXPERTOS A NIVEL INTERNACIONAL

En el activo proceso de la normatividad global actúan muy diversos grupos, de los que se mencionan en seguida los más representativos:

- World Standard Setters (WSS) del IASB, en el que participan más de 120 países;
- International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC);
- International Forum of Accounting Standard Setters (IFASS), el cual está formado por 40 países y de entre los latinoamericanos solamente participan México y Brasil;
- Emerging Economies Group (EEG), que agrupa a países tan distintos como Rusia, China, Corea, México, Brasil, Argentina, Sudáfrica; y en donde se intercambian opiniones que, a pesar de las diferencias abismales que hay, por ejemplo, entre China y México, existen coincidencias de preocupaciones y necesidades;
- Accounting Standards Advisory Forum (ASAF), que es un grupo de asesoría directa al actual presidente del IASB, el señor Hans Hoogervorst, quien fuera ministro de Finanzas de su natal Holanda y tiene un gran aprecio por México, propuso la designación de representantes de las regiones importantes del mundo para que lo apoyaran a tener un mejor conocimiento de sus características y necesidades de información.

Los grupos regionales que de esta forma asisten al IASB son los siguientes:

- Asian-Oceanian Standard Setters Group (AOSSG);
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG)

- Pan African Federation of Accountants (PAFA);
- Grupo Latinoamericano de Emisores de Normas de Información Financiera (GLENIF), en el que México participa y del que actualmente ocupa la presidencia.

Acerca de este último, formado inicialmente por Argentina, Brasil y México, conviene destacar que en los procesos de auscultación participan ahora 17 países de nuestra región.

El CINIF ha atendido en los años recientes 126 consultas directas con el IASB, recibidas a un ritmo similar y constante: 31 en 2012, 38 en 2013, 30 en 2014 y 27 en 2015.

Algunas de estas consultas consisten en documentos con una extensión que no excede de cinco páginas; pero se han recibido otras en documentos que ocupan más de 200 páginas, para cuyo estudio y desahogo el CINIF se apoya en diferentes grupos participantes, entre ellos, la comunidad de profesores de la Facultad de Contaduría y Administración, el Instituto Mexicano de Contadores Público, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas y algunos despachos contables. Esto ha ido permitiendo responder al creciente número de consultas, a pesar de que el CINIF sólo cuenta con cinco investigadores de tiempo completo.

PUBLICACIONES Y REPORTES DEL CINIF

Tanto las publicaciones como los reportes y auscultaciones del Consejo se pueden consultar de manera gratuita en la página web: www.CINIF.org.mx, que incluye un reporte técnico de publicación periódicas. En las semanas recientes han aparecido cuatro o cinco documentos, mismos que pueden inspirar futuras actividades profesionales de los contadores, administradores y demás usuarios, o bien servir de base a trabajos de investigación.

El CINIF también edita otra publicación mensual, en la que divulga noticias internacionales sobre normatividad, de modo que en cinco o seis páginas se puede conocer lo que al respecto está ocurriendo alrededor del mundo. Este documento, además, presenta el resumen de lo que es importante en diferentes instancias como el IASB, el FASB, la Unión Europea, y proporciona la referencia para poder consultar los documentos completos.

Como resultado de su activa coordinación con estos organismos, el CINIF ha alcanzado otro logro importante, pues si bien su misión es la de emitir las normas mexicanas para las empresas privadas y públicas, éstas pueden aplicar aquí, cuando corresponda, las normas internacionales. Y en los casos en que existan diferencias entre ambas disposiciones se pueden aclarar consultando el libro titulado *Convergencia de las NIF con las IFRS. Análisis de las principales diferencias*, que ofrece respuestas y explicaciones adecuadas. La primera edición de este tratado apareció en 2009, y luego de dos publicaciones revisadas en 2011 y 2014, la cuarta edición debidamente actualizada verá la luz a principios de 2017. De su contenido se destacan a continuación, agrupadas en cinco apartados, las diferencias entre las dos series normativas:

Normas que el CINIF está evaluando eliminar. Se refieren principalmente al área de impuestos por las características de nuestra legislación fiscal: los impuestos diferidos, el cálculo del impuesto sobre la renta y por la tasa efectiva de impuestos. Debe apuntarse que al inicio de este proyecto de análisis existía un número aproximado de treinta diferencias y actualmente sólo restan cuatro.

Normas IFRS cuya corrección se ha propuesto al IASB. Se considera que la razón técnica la tiene el CINIF y en consecuencia se hacen comunicados específicos al IASB. Algunas de ellas las han corregido con efecto a nivel mundial y otras siguen sometidas a discusión.

Alternativas de las IFRS. No son realmente diferencias, sino que el IASB plantea alternativas; se pueden aprovechar, por ejemplo, para reconocer los efectos de la inflación o tratándose de avalúos o de actualización por números índices de los costos de adquisición.

Precisiones contables. Son aspectos en los cuales los estudiosos del tema interpretan de manera correcta con el objetivo de evitar tergiversaciones.

Temas y revelaciones tratados en las NIF y no en las IFRS. Es el tema en donde México tiene normas que a nivel internacional no existen, como es el caso de la normatividad para entidades con propósito no lucrativos. Se está proponiendo al IASB que desarrolle este tipo de normas.

La eliminación de las diferencias corresponde al CINIF y, entre tanto, puede mencionarse que el libro que trata de estas divergencias ha sido útil en sus respectivas ediciones, a fin de que los preparadores de la información financiera y sus auditores, así como también los analistas y los académicos, las conozcan, continúen apreciando las diferencias y estudien sus efectos.

NORMAS INTERNACIONALES

México debe estar a la vanguardia en cuestiones de normatividad, pues la globalización lo ha impulsado a actuar en diversos campos internacionales; por consiguiente, trabaja con elevado profesionalismo.

A este respecto conviene destacar, primeramente, desde el punto de vista académico, que algunas universidades ya han actualizado los planes de estudio para incluir el tema de la normatividad y su constante actualización; otras no lo han hecho, si bien ofrecen diplomados o programas a nivel de posgrado. Se reconoce, desde luego, que cambiar los planes de estudio no es tarea sencilla y deben respetarse los procesos establecidos en cada universidad.

Pero en todo caso, y mientras se sigue trabajando en la convergencia de las normas nacionales con las internacionales, misma que se va a lograr, ya sea pronto o más tarde, habrá que tener presente que la versión oficial de las Normas Internacionales de Información Financiera se publica en inglés, lo cual hará también obligatorio reforzar el estudio y dominio de éste y otros idiomas en nuestras facultades y escuelas.

Procede en seguida aludir específicamente a algunas de las normas internacionales, haciendo referencia, en primer lugar, a las ya promulgadas, luego a algunas que están en desarrollo, y posteriormente a algunos proyectos de investigación que pueden ser también inspiración para un análisis de tipo académico o para los alumnos que se inician en su estudio, señalando que esto es lo que precisamente hace el Comité de Investigaciones del IASB.

EL CASO DE LOS INGRESOS POR CONTRATOS CON CLIENTES (NORMA IFRS 15)

Se trata de una norma nueva, publicada el 28 mayo de 2014, tratada en conjunto por el IASB, el cuerpo internacional, y el FASB, que es el consejo nacional de Estados Unidos. El postulado base es el de reconocer los ingresos para reflejar la transferencia de bienes y servicios contratados por clientes, por un valor que represente la contraprestación a la cual la entidad espera tener derecho a cambio de dichos bienes y servicios. Esto pareciera ser sencillo, pero no lo es y se precisa dar ciertos pasos: 1) identificar el contrato o contratos con el cliente; 2) identificar las obligaciones de cumplimiento en el contrato; 3) determinar el monto de la transacción; 4) asignar el monto de la transacción entre las obligaciones de cumplimiento del contrato, y 5) reconocer el ingreso a medida que la entidad satisface una obligación de cumplimiento.

Esta norma tiene efectos en México porque no existía en nuestro medio una norma de reconocimiento de ingresos y se venía aplicando

supletoriamente la norma 18 internacional; pero a la fecha el CINIF ya publicó las normas NIF D-1, Ingresos por contratos con clientes y NIF D-2, Costos por contratos con clientes.

La nueva normatividad no será problema para muchas empresas, por ejemplo las que comercializan o las que manufacturan, en las que no tendrá grandes impactos. Pero para empresas de telecomunicaciones, para las que venden *software* o para aquellas empresas que en un solo cargo están vendiendo varios servicios, como es el caso de las telefónicas que venden hasta el servicio si se descompone el automóvil y tienen que identificarse diferentes aspectos para reconocer los ingresos y el costo; en casos como éste la norma sí tendrá algunos efectos importantes y por eso tiene gran trascendencia.

EL CASO DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Es un tema muy complicado y de gran relevancia, pues se trata del reconocimiento de la “pérdida esperada”, tal vez uno de los principales cambios incluidos en la norma. El CINIF está tratando de hacerlo más sencillo y desde hace dos meses viene trabajando en la norma sobre derivados con un avance lento, pero firme.

La “pérdida esperada” es un nuevo enfoque para reconocer la estimación de cuentas de cobro dudoso; se trata, en esencia, de algo muy similar a lo establecido. Para decirlo de manera sencilla es el caso de una cuenta que se convierte en no recuperable, lo que obliga a reconocer la pérdida en ese momento y sin dejar de hacer esfuerzos para recuperarla; y si no se consigue, cancelar las cuenta.

Pero ahora el enfoque cambia para reconocer la “pérdida incurrida”.

¿Qué quiere decir pérdida incurrida?

Cuando el cliente dejaba de pagar, cuando se sabía que la empresa estaba en dificultades o en situación de quiebra o en otra circunstancia difícil, por ejemplo, un incendio, etc., se iba reconociendo la estimación para cuentas incobrables. El punto aquí es que ahora se va a tener más presente, no la pérdida que ocurrió, sino lo que se espera llegue a ser la pérdida; es decir, que conociendo las condiciones actuales se deben hacer pronósticos razonables y sustentables de lo que puede llegar a significar la pérdida considerando eventos futuros que pueden afectar su monto. Esto es importante porque tanto la norma internacional como la mexicana señalan que hay ocasiones en las que, desde que se vende algo, ya hay una pérdida que puede llegar a ocurrir.

¿Y cómo se va a determinar la pérdida?

—Bueno, pues con la experiencia de los años anteriores: si hace tres años se tuvieron pérdidas por 4% de la cartera, el siguiente año por 4.5 y al siguiente año por 3.8, es de esperarse que en este año, cuando se están realizando las ventas, es probable que vayan a ocurrir y entonces se haría un procedimiento más o menos complejo para conocer la pérdida esperada. Es un cambio revolucionario, muy importante. De hecho, los bancos en México ya tienen establecido algo similar.

EL CASO DEL MÉTODO DE PARTICIPACIÓN EN ESTADOS FINANCIEROS SEPARADOS E INDIVIDUALES

Es otro tema interesante que, desde el punto de vista técnico, ya había sido objeto de estudios actualizados en las NIF mexicanas y en las internacionales. Cuando una empresa tiene una inversión en una subsidiaria, se acepta su derecho a reconocer los beneficios o los perjuicios de la inversión en esa subsidiaria. Existe, en consecuencia, la posibilidad de decidir, por ejemplo, si se tiene 30% del capital contable de una subsidiaria, que participa de 30% de las pérdidas en que incurra después de haberlo adquirido, o 30% de sus utilidades. Para valuar este

tipo de inversiones, el IASB exigía que se tomaran al costo, es decir, si se pagaron 100 pesos, o al valor razonable, que es muy difícil y subjetivo de evaluar si las entidades no cotizan en la bolsa; pero suponiendo que el valor razonable fuera 120, esto provocaría un problema porque realmente lo que le correspondía no era 120 sino el porcentaje sobre la utilidad obtenida por la empresa, lo que redundaría en un problema técnico muy serio, ya que las empresas en México declaran dividendos sobre la utilidad reconocida con base en todos los métodos, entre ellos el método de participación, o sea cuánto le corresponde de la inversión.

Eso era algo que el IASB venía tratando de manera equivocada y que apoyado por Argentina, el CINIF logró convencerlos de corregir, por lo que a partir del año pasado ya se aplica con gran beneficio para las empresas mexicanas que tienen subsidiarias. Éste es un buen ejemplo de los temas que técnicamente el IASB ha ido cambiando y seguirá haciéndolo.

EL CASO DE LAS MEJORAS ANUALES

Se trata de otro aspecto que debe ocupar la atención del CINIF en sus relaciones con los organismos internacionales.

¿De qué se trata este concepto de las mejoras anuales?

Se refiere concretamente a aquellos casos en los que, tratándose de una norma en particular, puede cambiarse un párrafo, sin modificar todo su contenido, lo cual se traduce en una mejora. Simplemente se modifica ese párrafo específico sin tener que cambiar toda la norma, evitando así el largo procedimiento que ello implicaría.

Los siguientes son los cuatro casos de *mejoras anuales* que se realizaron y entraron en vigor a partir del 1° de enero de 2016:

IFRS 5, Activos no corrientes mantenidos para la venta y operaciones discontinuadas

IFRS 7, Instrumentos financieros: información a revelar

NIC 19, Beneficio a los empleados

NIC 34, Información financiera intermedia

EL CASO DE LOS ARRENDAMIENTOS

Otra norma muy importante es la relativa al arrendamiento. Actualmente la norma mexicana establece que hay dos tipos de arrendamiento: el arrendamiento puro y el arrendamiento financiero. El arrendamiento puro es aquel en el cual se renta, por ejemplo, un edificio y al rentarlo se paga una renta mensual. Pero a veces el arrendamiento se hace con contratos que establecen una obligatoriedad a quince o veinte años con derecho a cancelar, pero con la expectativa de que habrá tal cancelación porque no es conveniente para el arrendatario, bien porque le hizo mejoras al edificio, bien porque está ubicado en una buena zona o para evitar la presencia de algún competidor. Se trata, entonces, del arrendamiento operativo, que se ha venido registrando mediante un cargo a gastos por el mes que está empezando, crédito al pasivo si es que no se paga de inmediato y después cargo al pasivo con crédito a bancos. Es un procedimiento sencillo. Y en las notas a los estados financieros se revelan las correspondientes obligaciones del arrendamiento operativo.

El otro arrendamiento, el arrendamiento financiero, consiste en que, de hecho, la empresa que arrienda está adquiriendo algún bien, ya que el arrendamiento se hace por la vida útil del bien de que se trate. Se puede ejemplificar con un caso de la vida real: un satélite de los que pone México en el espacio para tener toda la información en tiempo actual. Éste se registra como activo fijo y se reconoce el pasivo total. Pero con la norma nueva de arrendamiento implica que el arrendamiento operativo, si hay un contrato por quince o veinte años, se registra el derecho de uso y el pasivo correspondiente. Adviértase el efecto que esto tiene

en el balance general de la empresa que antes no lo tenía registrado en esta forma. Sin embargo, dada la magnitud de los efectos que provocará este cambio normativo, ya aceptado a nivel internacional, su entrada en vigor tendrá lugar hasta 2019.

Un aspecto que habla de una cierta incongruencia es que el IASB modificó el registro para los arrendatarios, pero no para los arrendadores. Los arrendadores van a seguir contabilizando el contrato de arrendamiento de la misma forma y entonces vamos a encontrar con que un mismo activo va estar en los estados de situación financiera de dos empresas lo cual creo, junto con otros colegas, que es incorrecto.

Pero ante el compromiso de trabajar en la respectiva convergencia, el CINIF está cuestionando si en México será correcto o no registrar el derecho de uso y el pasivo relativo. Existen opiniones en el sentido de que el derecho de uso es un activo fijo y otras que sostienen que es un activo intangible (el autor considera más adecuada esta última). Por consiguiente, si es activo fijo, se deprecia; y si es activo intangible deberá amortizarse, lo cual tiene diferentes repercusiones, incluso desde el punto de vista fiscal. A fin de solventar la cuestión se iniciará un proceso de auscultación para determinar si esto aplica en el entorno de los negocios de nuestro país, y con base en ello se emitirá la norma mexicana, muy probablemente en convergencia con la internacional.

EL CASO DE LAS “REVELACIONES”

Existe otra iniciativa que tiene que ver con este importante asunto de la revelación suficiente, y para explicarla es preciso recordar que los cuatro estados financieros son: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Capital Contable y Estado de Flujo de Efectivo. Como es bien sabido, estos estados en su conjunto no alcanzan a contener toda la información que se requiere para que

los usuarios de los estados financieros conozcan bien cuál ha sido la situación real de la empresa en una fecha dada o cuáles han sido las actividades durante un periodo determinado, normalmente un año. Por eso se requiere de las notas complementarias, las cuales, desde luego, forman parte integrante de la información financiera de la empresa.

El tema que ahora preocupa a la comunidad internacional es el relativo a la extensión que está ocupando la redacción de las notas, que hace algunos años no pasaba de diez páginas y con el transcurso del tiempo es cada vez más amplia, al extremo de que ahora algunas empresas emplean cincuenta y en ciertos casos hasta cien páginas para hacer sus revelaciones.

Esta situación ha llegado a preocupar a los interesados en la información financiera porque la hace más densa y por lo mismo más difícil de usar e interpretar, además de que una buena parte de sus revelaciones se considera innecesaria y su contenido irrelevante. Por consiguiente, varios países, entre ellos. En México, están impulsando un proyecto para estudiar el problema y corregirlo por medio de una nueva norma.

DIVERSIDAD DE GRUPOS EMISORES A NIVEL INTERNACIONAL

¿Cuál es la situación actual en este aspecto?, ¿cuáles son los grupos más representativos?

Indudablemente el cuerpo normativo de cobertura internacional más importante es el IASB porque agrupa a más de 120 países, los cuales aceptan observar y cumplir las normas de información financiera emitidas por él. Pero el FASB de Estados Unidos, pese a tratarse de un cuerpo nacional, constituye también un ente representativo por la fortaleza económica que tiene la Unión Americana.

Hace algún tiempo ambos organismos establecieron un contacto formal para trabajar en el proceso de la convergencia total de sus pronunciamientos, lo que incluso los llevó a firmar un acuerdo de entendimiento en 2001; pero luego de varios años manifestaron recientemente que no podrán llegar a confluir en un acuerdo de unidad: “No vamos a llegar a la convergencia –dijeron los representantes del FASB–, a menos que se adopten las reglas de Estados Unidos”. Esta actitud no ha resultado extraña para los observadores y demás partes involucradas; pero el CINIF se mantiene atento a los acontecimientos por sus repercusiones en México y confiado en que llegue a lograrse el acuerdo esperado por toda la comunidad, pues en algunos foros se siguen escuchando expresiones como: “...*have the fewest possible differences*” (queremos tener las menores diferencias posibles) y “... *global accounting standards should be as comparable as possible...*” (la contabilidad global debe ser tan comparable como sea posible).

REFERENCIA A OTROS PROYECTOS NORMATIVOS

A continuación se enuncian de manera general algunos temas y conceptos de interés internacional acerca de los cuales es conveniente estar atentos:

- Contrato de seguros, que debido a su complejidad no ha podido concluirse desde hace más de diez años.
- Arrendamientos, que se promulgó en 2015.
- Marco conceptual, el cual es muy interesante porque podría llegar a cambiar la esencia misma de la normatividad. El CINIF entiende por Marco Conceptual lo que, en cualquier estructura jurídica nacional, sería la Constitución para las leyes; es decir, la declaración suprema que cubre o de la cual se desprenden todas las normas particulares. En materia de información financiera el Marco

Conceptual es normativo en México; sin embargo, en el ámbito internacional, y por razones no suficientemente claras, se dice: “No es normativo; sólo se trata de una referencia para hacer las mejores normas posibles”. En nuestro país se ha logrado, por lo menos, que se reconozca que sí hay diferencias entre las normas particulares y el Marco Conceptual, pero al mismo tiempo se procura se reduzcan lo más posible y existe el compromiso de estudiarlas hasta su eliminación total.

En seguida se presenta una breve descripción referida solamente a algunos proyectos de investigación:

DEFINICIÓN DE NEGOCIO

¿Por qué es importante esta definición?

Porque en la consolidación de estados financieros es muy interesante saber qué empresas deben entrar en el proceso, es decir, qué empresas forman parte del negocio principal y qué grado de dependencia tienen también de las inversiones en subsidiarias o del control sobre ellas aunque no sean subsidiarias.

TASA DE DESCUENTO

Se trata de un tema muy importante porque las tasas de descuento se utilizan para evaluar los pasivos laborales, entre otros las jubilaciones, las primas de antigüedad, los beneficios posempleo; existen, además, empresas que cubren los gastos médicos mayores de sus empleados y una tasa de descuento para traer a valor presente los pasivos, y esto requiere de cálculos actuariales.

Se reconoce que hay dos tasas de descuento permitidas por la normatividad: (a) la de los bonos corporativos de alta de calidad y que

actúan en un mercado profundo, lo que es fácil de decir, pero difícil de explicar, y (b) la establecida para los bonos gubernamentales. Por consiguiente, el impacto de usar una u otra puede llegar a producir variaciones significativas en la determinación del pasivo laboral.

Actualmente, en México ninguna autoridad se ha pronunciado acerca de si el país puede calificarse como “mercado profundo” o no, y si la decisión oficial es la de que no hay mercado profundo, la tasa a utilizarse sería la de bonos gubernamentales. Se espera, entonces, vista la magnitud del problema, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Banco de México emitan una declaración definitiva, a fin de permitir la debida comparabilidad y evitar que las empresas tomen decisiones indiscriminadas a su conveniencia.

En tal caso, las diferencias podrían ser abismales y provocarían dudas o confusiones en los inversionistas extranjeros.¹

CRÉDITO MERCANTIL Y DETERIORO

Éste es otro tema importante. Como se sabe, el crédito mercantil es aquel que adquiere en la compra de una empresa por la cual se paga una cantidad superior a su capital contable, por ejemplo. Por muchos años el crédito mercantil se amortizaba con cargo a resultados a lo largo de un determinado periodo, pero de unos años a la fecha no es necesario hacerlo si se demuestra que sigue siendo útil para la empresa y tiene capacidad de generar ingresos. Así lo señala la norma actual; sin embargo se escuchan opiniones en el sentido de que debe volverse a

¹ Con fecha 1 de marzo de 2016 la CNBV hizo del conocimiento del CINIF la opinión de la SHCP, en el sentido de que la tasa a aplicar “deberá ser la tasa de mercado de los bonos corporativos de alta calidad, salvo cuando no exista en su entorno económico un mercado profundo para tales bonos”. El texto de este pronunciamiento puede consultarse en la página www.cinif.org.mx/ [Nota del editor].

amortizar lo que sigue siendo activo sujeto a deterioro que no se aplica a resultados, en tanto siga siendo útil, y esto puede tener grandes repercusiones en muchas empresas.

PROYECTOS EN FASE DE EVALUACIÓN

Otros proyectos de investigación a considerar, se presentan a continuación:

- Impuestos a las ganancias.
- Mecanismos para fijar precios de intercambio de emisiones contaminantes.
- Beneficios posempleo.
- Estados financieros primarios. (En este tema se ha sugerido cambiar el nombre del Estado de resultados por el de Estado del desempeño financiero de la empresa, lo que para algunos es discutible porque el estado de resultados no solo presenta el resultado financiero, sino otros muchos más; pero se trata de diferentes tendencias, acerca de lo cual debe prestar atención para no caer en confusiones posteriores).
- Provisiones y activos y pasivos contingentes. (Es un tema complicado porque hay que definir cuándo registrar un activo o, en su caso, un pasivo contingente y cuándo no).
- Análisis y retroalimentación del Marco Conceptual.
- Pagos basados en acciones. (Por lo general esta práctica no se sigue en México; pero si llegara a darse, dichos pagos tendrían que registrarse conforme a una contabilidad muy especial).

- Combinaciones de negocios bajo control común.
- Iniciativa de revelaciones, principios de revelación.
- Administración dinámica de riesgo.
- Método de participación.
- Instrumentos financieros con características de capital.
- Industrias extractivas, activos intangibles e investigación y desarrollo.
- Conversión de monedas extranjeras, y
- Alta inflación.

Como puede advertirse, la diversidad e importancia de los conceptos a ser regulados con claridad por las NIF y mantener actualizado su contenido, así como procurar su debida convergencia con las normas internacionales, exigen de todos los profesionales involucrados en el tema fundamental de la información financiera una continua dedicación y un permanente y profundo estudio, al igual que de los investigadores y alumnos de licenciatura y de posgrado.

Por lo que se refiere al tema siempre sugestivo y preocupante de la inflación y del reconocimiento de sus efectos en los estados financieros, puede decirse que oficialmente en México no ha excedido del 4%, y que se seguirá manteniendo en esos niveles. Pero en otros países de la región latinoamericana se reportan índices graves de inflación, como Venezuela con niveles de hiperinflación, Argentina con 40% y Brasil cercano al 10%; por lo cual la discusión con el IASB ha derivado en la propuesta de que desarrolle una nueva norma para cambiar lo establecido hasta ahora, que consiste en reconocer sólo los casos de

hiperinflación, identificando ésta con una serie de situaciones entre las que se incluye la de que la inflación exceda de 100% durante tres años sucesivos, cuando ya está demostrado que mucho antes de llegar a esos niveles los estados financieros han perdido toda utilidad.

EL COMITÉ DE INTERPRETACIONES DEL IASB

Este grupo tiene a su cargo la tarea de atender consultas provenientes de todos sus países miembros, siempre que las considere de interés general al interior del país de que se trate; también condiciona su tratamiento a que existan modificaciones e interpretaciones a las cuales dar prioridad porque impliquen cambios a una norma y a que el tema sea relevante. Empero, es justo señalar que el Comité sí acepta recibir y contestar todas las consultas que le sean planteadas por conducto del CINIF.

INTERACCIÓN DEL CINIF CON ORGANISMOS REGULADORES

Los tres organismos reguladores en México son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

La labor de comunicación y entendimiento entre los tres organismos permitió al CINIF, luego de varios meses de una dedicación importante a partir de noviembre de 2014, identificar las diferencias normativas entre ellos, lo cual fue de gran importancia porque al interior de los diversos grupos financieros que operan en el país actúan empresas que estaban sujetas, por separado, a la vigilancia de cada uno de los reguladores, los que al consolidar sus estados financieros enfrentaban el problema de tener que observar normas de información financiera diferentes.

Con el fin de resolver este conflicto, el CINIF propuso la realización del proyecto de consolidación de los grupos financieros, gracias al cual se pudieron eliminar las diferencias y se estableció un plan permanente de colaboración e intercambio técnicos con la Comisión para trabajar en la nueva normatividad e ir tomando medidas adecuadas y oportunas. Esto incluyó trabajos de convergencia entre las NIF y los Criterios de la CNBV, de retroalimentación de las nuevas IFRS en proceso de auscultación y de realización de consultas sobre los efectos de las que se van promulgando.

El CINIF también se coordinó con la CNSF para resolver el problema que durante muchos años afectó al sector, ya que la Comisión regulaba el tratamiento contable de las empresas aseguradoras por medio de oficios y oficios-circulares, dándose el caso de que el mismo asunto resuelto para una compañía en un determinado oficio, se trataba de manera diferente en otro. Como resultado de estos trabajos de acercamiento y discusión, no siempre fáciles de conducir, la CNSF estuvo de acuerdo en emitir la Nueva Circular Única de Seguros (CUS) y promovió la promulgación de la nueva Ley de Seguros y Fianzas, con lo cual quedó abolida la antigua práctica de dictar normas de información financiera a través de oficios particulares.

Con referencia a este sector económico de cobertura global y en este nuevo y positivo contexto en México, el IASB se encuentra preparando el Proyecto de una norma sobre Contratos de Seguro (IFRS); en México se sigue trabajando en la identificación de las principales diferencias entre las disposiciones regulatorias de la CNSF, las NIF y las IFRS, que es objeto de un detenido estudio conjunto.

NORMAS MEXICANAS RECIENTES

Habiendo concluido el proceso de su respectiva auscultación, aparecen ya en la edición 2016 del libro del CINIF las normas que a continuación se mencionan, citando en seguida la fecha de su entrada en vigor:

NIF C-2 Inversión en instrumentos financieros - Enero 1, 2018

NIF C-16 Deterioro de instrumentos financieros por cobrar - Enero 1, 2018

NIF D-1 Ingresos por contratos con clientes - Enero 1, 2018

NIF D-2 Costos por contratos con clientes - Enero 1, 2018

INIF 21 Reconocimiento de pagos por separación de los empleados - Enero 1, 2016.

Mejoras a las NIF 2016 - Enero 1, 2016

Es oportuno mencionar que el CINIF, desde luego, se encuentra trabajando en el proceso de convergencia de estas normas con las internacionales.

LAS NORMAS INTERNACIONALES EN LATINOAMÉRICA

¿Cuál es la situación en Latinoamérica? En resumen, prácticamente todos los países de Latinoamérica aplican normas internacionales para las empresas que actúan en sus respectivos mercados de capitales; es decir, las que cotizan sus acciones y títulos en sus bolsas de valores. En aquellos casos en los que no existen estos organismos, que son unos cuantos, se aplican las normas internacionales. La única excepción es Bolivia, que sólo aplica sus propias normas de información financiera locales.

Con referencia a los bancos y aseguradoras debe apuntarse que en la mayoría de los países no se observan normas internacionales, sino que aplican las normas locales con el criterio prudencial descrito anteriormente.

Finalmente, acerca de las PYMES, se observa prácticamente en todos los países la práctica de usar normas locales. En México no se utilizan

las normas específicas para PYMES del IASB, primero, porque ofrecen diversas alternativas que afectan la comparabilidad, y segundo porque hay serios problemas de prohibición en las normas para PYMES que no existen para las normas internacionales; por ejemplo, las normas internacionales permiten someter a deterioro el crédito mercantil, no lo amortizan, y las normas para PYMES obligan a amortizar; otro punto es que no se pueden capitalizar los costos de financiamiento en las adquisiciones de larga duración, por ejemplo, si se desarrolla una planta, las reglas normales permiten la participación del costo financiero y las normas para PYMES no. Otro caso es el relativo a los costos de desarrollo, en el que las normas para las PYMES no permiten capitalizarlo; las normas generales sí; en consecuencia, si un inversionista que tiene una empresa privada aplicara normas para PYMES, estaría en desventaja con las normas internacionales porque se castiga su capital contable de manera importante.

REFLEXIÓN FINAL

La normatividad contable a nivel mexicano, latinoamericano e internacional es muy dinámica, está en constante evolución. Esto se debe a que la economía y los negocios están en constante evolución, y constantemente deben tenerse en cuenta nuevas situaciones que requieren de normas puntuales y porque el cambio de paradigma en algunos aspectos hace que se revisen normas que no necesariamente son inadecuadas, pero que pueden y deben mejorarse. Por todo ello, es imperativo reconocer que el proceso de emisión de normas de información financiera está permanentemente a una gran y vigorosa actividad en el mundo actual.

A esto obedece que el CINIF se mantenga atento a los cambios, organizando con frecuencia foros de discusión y debate, o bien de presentación de nuevas normas, sobre todo para suscitar entre todos los interesados un espíritu de responsabilidad y de anticipación.

El significado y alcance de estos retos está muy lejos de convertirse en una amenaza. Si la comunidad académica, gremial y de profesionales en ejercicio en torno de las actividades económicas, financieras y de negocios no está atenta a los cambios, no se prepara y no investiga, incluso para adelantarse a las circunstancias, entonces sí enfrentaría riesgos o problemas insalvables de graves consecuencias sociales.

Tal es cometido del CINIF, que desde su creación ha procurado ejercer con el más alto grado de calidad profesional y con el mayor espíritu de servicio.

En el cumplimiento de su misión así aceptada, el CINIF reconoce y agradece los apoyos y la colaboración que le han brindado la UNAM y otras universidades e instituciones de educación superior, las firmas de auditoría y consultoría, los organismos reguladores, las corporaciones empresariales y las dependencias y órganos gubernamentales, cuyos continuados patrocínios y asistencia técnica está seguro de seguir recibiendo por el alto sentido de comprensión, solvencia y responsabilidad que su autoridad moral les confiere.

SALO GRABINSKY STEIDER

Obtuvo su título de ingeniero químico en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Columbia, Nueva York, en la que se graduó como maestro en Ingeniería Industrial, alcanzando posteriormente, en la misma Universidad, la maestría en Administración de Empresas. Ha sido catedrático en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Es conferencista habitual en empresas, organismos y universidades mexicanas, así como de otros países latinoamericanos, Estados Unidos, Europa y Asia, en los que también dirige seminarios y diplomados. Desde 1986 colabora como editorialista del periódico *Excelsior* en su columna “Del Verbo Emprender”, la cual se sigue publicando simultáneamente en un importante número de periódicos y revistas nacionales y latinoamericanas.

Ha publicado veintidós libros sobre diversos temas, en particular de su especialidad, incluyendo tres novelas, y algunos de ellos han visto la luz en varias ediciones y también en prestigiados sellos editoriales de Estados Unidos. En 1989 fundó su propia editorial bajo la denominación Del Verbo Emprender. En 1992 recibió el Premio a la Mejor Ponencia en el Congreso Mundial de Emprendedores en Singapur, así como el Premio al Periodismo de APEIM, asociación peruano-mexicana de empresas de investigación. También fue galardonado con la certificación y el diploma de “Fellow” (miembro distinguido) por la Family Firm Institute de Londres, Inglaterra, en 2001, siendo el primer latinoamericano en obtenerlo. El mismo Instituto, en un capítulo de Chicago, III, le otorgó el Premio Internacional de Empresas Familiares en 2005.

En 2002 diseñó el programa masivo para pequeñas empresas llamado “¿Qué hago con mi empresa familiar?” en coordinación con NAFIN (México).

EMPRESAS FAMILIARES EN MÉXICO: ASPECTOS SUCESORIOS

Salo Grabinsky Steider

LA INVESTIGACIÓN SOBRE EMPRESAS FAMILIARES EN MÉXICO

Los problemas que enfrentan las empresas familiares constituyen un reto tanto para las mismas empresas como para la investigación que sobre ellas se realiza, pues no obstante la numerosa literatura que circula al respecto, varios de sus temas permanecen vírgenes y hasta parecen olvidados por muchas de nuestras universidades, pese a que más de noventa por ciento de las empresas mexicanas son pequeñas y medianas.

Esta situación contrasta, por ejemplo, con la de España, que hace 27 años contaba solamente con un investigador y actualmente existen institutos de empresa familiar en todas sus comunidades autónomas por medio de las Asociaciones Territoriales de Empresa Familiar, así denominadas, y que gozan de gran reconocimiento.

ACERCA DE LOS EMPRENDEDORES

Un emprendedor es alguien que toma riesgos a partir de un proyecto lucrativo que supone poner en práctica determinadas estructuras que garanticen su desarrollo.

En la actividad de un emprendedor es indispensable tomar riesgos, pues de no ser así su suerte dependerá de decisiones que se tomen fuera de su esfera de influencia, aunque hay que advertir que no se trata del riesgo por el riesgo, del riesgo sustentado en factores del azar, como en el juego, sino que dé solidez al proyecto.

Además, debe existir un equilibrio entre los riesgos y la estructura; la persona que sólo se aboca a cuestiones estructurales, al andamiaje de la empresa, terminará por ser muy burocrática, rígida e inflexible, lo cual atenta contra la naturaleza del emprendedor, pues los emprendedores no pueden ser rígidos, ya que están a expensas del entorno interno y externo. Este equilibrio es muy necesario, pues aquellos que no toman riesgos se paralizan ante situaciones complejas, de manera que dejarán escapar oportunidades que seguramente serán aprovechadas por su competencia. En el mismo problema caen quienes dan una importancia desmedida a los aspectos teóricos y se atienen exclusivamente a lo dispuesto en la estructura abstracta. El emprendedor exitoso tiene una actitud más práctica, con los pies en la tierra, pero no hundidos en ella.

Antes de abordar nuestro tema en contexto, presentaré de manera sintética las características individuales de los emprendedores y los tipos de emprendedores más frecuentes.

CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPRENDEDORES

Inconformes. No están de acuerdo con lo que perciben en su entorno y para resolver sus inconformidades de manera constructiva, recurren a una iniciativa propia.

Obstinados. Cuando persisten tenazmente hasta que logra superar los problemas o alcanzar sus objetivos.

Intuitivo. Detecta oportunidades y lo siente (*good-feeling*), busca las oportunidades y las aprovecha.

Optimista-realista. Mantiene una actitud positiva y propone soluciones aunque se encuentre en un ambiente adverso o conflictivo.

TIPOS DE EMPRENDEDOR

Tradicional. Se desarrollaron entre los años cincuenta y principios de los ochenta del siglo pasado, vivieron el *boom* de las posguerras, había educación pública de alta calidad (que, entre paréntesis, México aún tiene). No había crisis, la economía era mejor, un padre podía por lo general mantener una familia sin problemas. El emprendedor contaba con su propia información (muchas veces de carácter confidencial); era autoritario, cerrado, centralizado y patriarcal. Su actividad era propia del sexo masculino, difícil encontrar a una mujer en esas lides. Estos emprendedores crearon el México moderno.

El país y el mundo comenzaron a complicarse a partir de las crisis de mediados de los ochenta y muchos de los emprendedores de la vieja escuela no pudieron sortear los problemas que planteaban las nuevas circunstancias. La mayoría enfrentó dificultades que impidieron su desarrollo y no pocos tuvieron que cerrar sus negocios. Las nuevas relaciones sociales requerían de un emprendedor distinto: un emprendedor con visión global.

Emprendedor con visión global. El nuevo emprendedor tiene *networking*, pide asesorías, busca información completa, está abierto a los cambios, es profesional y, lo más importante, es líder, no patrón. Como buen líder tiene poder de convencimiento: transmite tanto la pertinencia de sus ideas como la fuerza de su actitud. Estas características y preparación han acabado también con el carácter sexista que tenía esta

actividad, cada vez son más las mujeres que se suman exitosamente a esta aventura empresarial.

LA EMPRESA FAMILIAR

Empresa familiar es aquella que está constituida por dos o más familiares o familias que fungen como sus propietarios y la operan tomando decisiones de todo tipo: legales, operativas, directivas y estratégicas.

Quienes constituyen una empresa familiar tratan de convertirla en un bien que puedan recibir y desarrollar las generaciones subsecuentes. La empresa familiar busca continuidad y es mediante la planeación de su proceso sucesorio como se podrá cumplir el sueño de los emprendedores iniciales.

Los actores que intervienen en estos contratos pueden mantener relaciones muy cercanas (como la familia nuclear o familiares consanguíneos), o relativamente distantes como aquellos relacionados por lazos contractuales o políticos.

¿POR QUÉ ESTUDIAR A LAS EMPRESAS FAMILIARES?

Es importante ocuparnos de este tipo de empresas, y sobre todo para que gracias a la difusión de estos estudios sean más las empresas familiares que consigan permanecer y crecer.

Por ahora los números nos dicen: de cada 100 empresas familiares que se crean, sólo 30 llegan a la segunda generación, y de esas 30 sólo 10 pasan a la tercera o cuarta generación.

En el ámbito nacional esto supone un serio problema ya que el país necesita empleos formales y mejor remunerados; y en el campo

empresarial supone un problema de comunicación entre el emprendedor que comenzó un negocio y sus sucesores que muchas veces no se han identificado con el proyecto, y por lo mismo lo desatienden con el consecuente declive de la empresa, lo que la hace menos atractiva aún y, en ese círculo vicioso, termina por desaparecer.

De la mano de este problema observamos que un altísimo porcentaje de estas empresas no llega ni a la tercera generación, y sucede así, no porque los productos y servicios sean de mala calidad, en la mayoría de los casos, es por la falta de visión del emprendedor, que centraliza su administración sin delegar responsabilidades a sus hijos de manera que vayan preparándose para el momento en que tengan que entrar al relevo en la dirección del negocio. Así, otra falla de previsión y comunicación puede dejar a la empresa en una situación caótica en la que en poco tiempo se perderá todo lo que se había conseguido en muchos años. Por ello es conveniente iniciar a los hijos, sobrinos, etc. tanto en las actividades propias del negocio (prestación de algún servicio, producción de determinado bien, relaciones sociales y la administración correspondiente) como en el sentimiento de pertenencia (ponerse la camiseta, diríamos comúnmente).

A este panorama nada halagador habría que añadirle el conflicto que suele presentarse cuando los hijos que heredan el negocio no tienen un proyecto común o no participaban de igual manera en la empresa, de suerte que las rencillas se presentan con más frecuencia que los acuerdos, hasta que, en el mejor de los casos, deciden vender la empresa.

Hasta ahora nos hemos concentrado en el análisis de los problemas al interior de la empresa, y no estaría de más considerar las condiciones económicas que enmarcan su desenvolvimiento. En efecto, las crisis económicas (desajustes cambiarios, falta o encarecimiento del crédito, concentración de la demanda, etc.) propician tormentas, pero regularmente se sale a flote, en cambio la administración centralizada, las actitudes egoístas o autoritarias, la deficiente capacitación, la falta de una

mirada previsor y los enredos de los sucesores, son factores cruciales en la desaparición de las empresas familiares.

Si bien encontramos emprendedores en todas las actividades humanas, aquí nos vamos a ocupar exclusivamente de los emprendedores que crean empresas, que elaboran proyectos y asumen riesgos. La empresa efectivamente corre riesgos, por eso tiene que ser conformada de manera que su estructura pueda enfrentar con éxito las adversidades. Estructura y riesgo deben establecer una relación dinámica y armónica para no caer en el burocratismo pero tampoco en actitudes temerarias. Los emprendedores constituyen 10% de los trabajadores, el otro 90% ha elegido actividades laborales en las que el riesgo y las decisiones arriesgadas no están en su quehacer. Como habíamos dicho, el emprendedor es una persona inconforme, que está en desacuerdo con estado de las cosas y busca de qué manera puede mejorar las condiciones de vida de su familia, o simplemente trabajar para alguien que respete totalmente (quién mejor que uno mismo). Hay otros que teniendo todo a favor económicamente, se convierten en emprendedores respondiendo a un reto personal de confrontar su valía y trascendencia. También habíamos comentado del carácter obstinado del emprendedor, en efecto sin esta cualidad, sin esta terquedad es prácticamente imposible salir adelante pues las trabas son el pan nuestro de cada día en la constitución y desarrollo de la empresa. Otro atributo indispensable para la obtención de logros es la intuición. En lo personal me gusta mucho la palabra en inglés que la designa *gut feeling* que quiere decir un sentimiento en la tripa, y es que en efecto, cuando se percibe una oportunidad se sienten cosquillitas en el estómago y hay que actuar de inmediato porque las oportunidades en segunda instancia pueden convertirse en decisiones desafortunadas. En mi libro *El emprendedor* hablo de un gran emprendedor muy conocido, estudió hasta segundo grado de primaria, se llamaba don Polo, fundador de Tortas Don Polo ¿Quién no las conoce? están en Félix Cuevas y Coyoacán, ese señor empezó a hacer una torta distinta a las demás porque alrededor de él sólo había licuados, hasta la fecha se siguen vendiendo, ya se murió el señor, pero los que manejan

el puesto venden 6 000 o 7 000 tortas diarias, así que no está mal para un señor que estudió segundo de primaria. Todo gracias a esa intuición de ofrecer algo nuevo y mantener su originalidad.

Optimista-realista, la otra cualidad que destacábamos en el emprendedor exitoso. El optimista no niega los problemas, apuesta a que se pueden resolver, por ejemplo, México es un país maravilloso, pero tiene problemas, el mundo tienen problemas, desde nuestros muertos hasta los muertos del Estado islámico en el medio oriente, los conflictos económicos y migratorios, etc., el mundo está turbulento, pero tenemos que ser optimistas, optimistas pero realistas, entender que a pesar de todo en nuestro microcosmos somos gente que podemos hacer algo, en nuestra familia, en nuestro pequeño negocio, o gran negocio, podemos hacer que eso funcione y que funcione bien.

Tras analizar las cualidades del buen emprendedor veamos ahora qué tipo de emprendedores tenemos. En términos generales podríamos dividirlos en dos grupos: los tradicionales, son aquellos que impulsaron sus negocios entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado ¿Qué sucedió con ellos? Vivieron la época de jauja de la economía mexicana; vivieron el boom de la posguerra; eran jóvenes con mucho empuje que vivían un ambiente reformado por la expansión de la educación en todos sus niveles, en vez de que hubieran treinta o cuarenta mil alumnos (cifra correspondiente a finales de los años treinta) ya se contaban decenas de cientos de miles. A las escuelas de la UNAM, del Politécnico y de la SEP, se sumaron, entre otras, el Tec de Monterrey y la Ibero, las universidades estatales y la Universidad Metropolitana. La profesionalización se iba gestando en todos los campos.

En esos años, de los cincuenta a los ochenta, el dólar estaba a \$12.50 (ahora está rondando los \$17.00, pero habría que agregarle tres ceros, así que estaríamos hablando de \$17 000 pesos). En ese período se vivió una economía de tipo proteccionista, cerrada al servicio de una política autoritaria que tuvo en el PRI su mejor expresión. El común de

los emprendedores en esta etapa concentraba todas las actividades, no delegaba responsabilidad alguna; era el hombre orquesta, cerrado, patriarcal, autosuficiente; sólo se preocupaba de mantener su utilidad. El dinero alcanzaba para que un padre mantuviera a su familia, circunstancia que, en parte, explica la poca participación de las mujeres en la vida económica, ya que se ocupaban de las labores del hogar y las familias eran más grandes. ¡Qué tiempos aquellos! También es cierto que predominaba una cultura machista y que los movimientos feministas estaban en ciernes. ¿Qué pasó con los emprendedores? Lo mejor de esta gente crearon el México moderno, crearon los negocios, esta gente que ahora ronda los 80 o 90 años, como el señor panadero llamado Lorenzo Servitje, fueron abriendo las estructuras del sistema. Servitje, por ejemplo, creó un pequeño negocio de panadería llamado Bimbo, chiquito, y así muchas otras personas. ¿Qué sucedió?, ¿qué pasó a partir de los ochenta? Que el país y el mundo comenzaron a complicarse de manera severa, entonces ese emprendedor tradicional tuvo que hacer frente a crisis sucesivas que pusieron de cabeza las variables económicas. Ahora, para ser emprendedor es necesario someterse a un proceso de profesionalización sin el cual difícilmente se podrá salir adelante. El país iniciaba, en los ochenta, un proceso de apertura que cambió las reglas del juego, proceso que se ha intensificado en el tercer milenio.

Así, pasamos del emprendedor tradicional al emprendedor o emprendedora con visión global, que puede vender y comprar en todo el mundo. Se compete en un mercado abierto y se establecen alianzas comerciales, para esto es necesario estar al día en el manejo de las redes y contar con asesorías tanto informáticas como empresariales. La figura del emprendedor como patrón va pasando a la historia. Hoy, los que sacan adelante sus negocios tiene el perfil de líderes que parten de un auténtico convencimiento de sus proyectos y actitud que pueden infundir en sus colaboradores. Estas relaciones del emprendedor con su medio y con su grupo lo mantienen en disposición de valorar la información y estar siempre abierto a las novedades. Una vez planteadas las

características generales y las condiciones particulares de los emprendedores, pasemos a revisar lo que es la empresa familiar.

LA EMPRESA FAMILIAR: ACCIONES DE SUPERVIVENCIA

Habíamos definido la empresa familiar como aquella donde dos o más familiares o familias son propietarios de una empresa y la operan tomando decisiones de todo tipo, operativas, directivas, estratégicas. Muchas de estas decisiones lo que buscan es la continuidad de esa empresa por medio de las siguientes generaciones, se considera como prioritario la continuidad. Una empresa familiar que no piensa en una sucesión o en una continuidad a través de las generaciones, ¿qué se imagina de su propio futuro?, ¿está fatalmente ligada a su fundador o fundadores?

La idea principal al poner un negocio de estructura familiar es continuarlo y hacerlo crecer, de manera que los hijos, nietos y bisnietos encuentren en él una posibilidad abierta para continuar el proyecto o el sueño del emprendedor o emprendedora que empezó con el negocio.

¿Quiénes son los que intervienen en una empresa familiar? En primer lugar la familia nuclear: padre, madre e hijos. Luego vienen otros familiares consanguíneos: tíos, primos, sobrinos, abuelos. Siguen los parientes por contrato o parientes políticos: cuñados, yernos, nueras, suegros, etcétera.

LA SUCESIÓN EN LAS EMPRESAS FAMILIARES

El rodeo que hemos dado para plantear nuevamente el objetivo de nuestro análisis no ha sido gratuito. Quienes hayan llegado hasta aquí seguramente pueden ya aventurar varias hipótesis sobre el tema que nos ocupa.

Centremos ahora nuestra atención en quien, en su momento, será el actor principal: el sucesor. Su papel no es nada sencillo, y para salir airoso de los problemas que, sin duda, enfrentará, debe tener o adquirir seis atributos o características:

- Llevar una buena relación con el fundador o dueño.
- Tener relaciones cordiales con los familiares que fungirán como socios.
- Estatus de respeto del sucesor dentro del grupo familiar.
- Capacidad y competencia en las habilidades que requiere el negocio.
- Experiencia en los asuntos del negocio o relacionados con él.
- Liderazgo en la manera de manejarlo.

La buena relación entre el fundador o el dueño y su sucesor suele facilitar de manera importante la transición. Lo ideal es que exista entre ellos empatía, una comunicación abierta y que compartan valores y metas. Del resto de la familia, en su calidad de socios, debe recibir un trato cordial y ganarse su respeto y confianza, sin lo cual es imposible manejar la empresa.

Ocasionalmente no encontramos un sucesor entre los descendientes directos del fundador, en ese caso, y en función de la continuidad de la empresa hay que buscarlo en el grupo familiar próximo, asegurándose de que esté bien capacitado. Si tampoco en este grupo encontramos al sucesor habrá que contratar a alguien, que no tenga lazos familiares con el emprendedor original, pero que nos garantice los resultados planeados.

Además de las cualidades enlistadas, no están de más aquellas que nos favorecen en cualquier actividad; como la creatividad, la inteligencia, la independencia o la confianza en uno mismo. Factores como

la educación y la cultura siempre rinden a favor, pero de nada, o de muy poco, nos serviría todo esto si no hubiera un compromiso con la empresa o con el negocio de que se trate. Estas aventuras requieren de alguien que las crea y que infunda en sus colaboradores y empleados la certeza de sus miras.

Por lo que toca a los fundadores del sueño, a los patriarcas o matriarcas que fueron abriendo e inventando el camino, hay que analizar su comportamiento conforme pasan los años, una vez establecidos con un negocio exitoso, o relativamente exitoso, los años no pasan en balde ni para el emprendedor ni para el negocio. Este problema se expresa en una ambigua relación de dependencia entre el fundador y la empresa: “sin mí el negocio no vale”; “sin el negocio yo no valgo nada”. Esta situación va acompañada de la incertidumbre de “qué va a pasar cuando yo me vaya” (que va de la mano de otros temores más incapacitantes como el temor a la invalidez o la muerte). Todos estos ingredientes llevan a una situación de parálisis en el negocio. El veterano no quiere perder el control, pero las circunstancias empiezan a rebasarlo y las actualizaciones ya no están a su alcance, en cambio, la generación que viene está ya en esa frecuencia, y de no encontrar la oportunidad en el negocio familiar la buscará por fuera, o irá perdiendo el interés y tomando una actitud acomodaticia en función del ingreso pero ya sin la vitalidad a la que le cerraron la puerta. Aquí debemos reflexionar sobre la condición de estos emprendedores fundadores para crear una cultura del retiro y de la sucesión que permita esa transición de manera más armónica y provechosa. Tenemos que plantearnos como política natural de la empresa un plan de retiro que vaya iniciando a los veteranos en el disfrute, sin temores, del tiempo libre y de la delegación de funciones transmitiendo su experiencia, pero abriendo la puerta a las nuevas tecnologías que la generación del relevo maneja cotidianamente.

Otro problema común, que suele abrir viejas heridas y provocar nuevas, es la elección del sucesor cuando se encuentran varios hermanos en la misma situación de merecimiento y no se han planeado las

cosas. ¿Elegir entre mis hijos? Efectivamente, la solución no es fácil y va más allá de lo estrictamente empresarial. Ocasionalmente el fundador, y mejor aún si lo hace de acuerdo con los hijos, puede recurrir al Consejo de administración (si la empresa lo tiene), o a una consultoría externa para que estudie el caso y emita su opinión. Otra solución que he planteado en mi libro *De la empresa familiar a familias de empresarios*, es aprovechar la situación crítica para crear grupos empresariales pequeños, de manera que todos sean nuevos emprendedores, que estos nuevos negocios estén articulados en una controladora (*holding*).

Anteriormente habíamos hablado de los problemas que suponía la sucesión en los fundadores, y propusimos poner en práctica una cultura del retiro ligada al disfrute del tiempo libre, pero muchas veces es necesario acompañar esta iniciativa de una política de ahorro que permita crear un patrimonio externo y así, efectivamente, disfrutar del tiempo libre. Cuántos empresarios no viven atados a su negocio: “es mi única fuente de ingresos”, “es mi único patrimonio”, “no puedo retirarme porque me quedaría prácticamente sin ingresos”. Así, atados a su negocio firman su sentencia de muerte; el negocio difícilmente les sobrevivirá.

A continuación voy a darles una serie de recomendaciones relacionadas con el trato al personal, particularmente en negocios en que trabajan familiares y empleados sin parentesco alguno con el dueño o los dueños. En primer lugar hay que tener reglas claras y cumplirlas cabalmente. Por ejemplo en el rubro del dinero, de los sueldos de los trabajadores, hay que transparentar cómo se fijan, propongo:

Los miembros de la familia empleados en el negocio serán pagados de acuerdo a los estándares de nuestra industria y en nuestra comunidad o región, conforme a los reportes proporcionados por nuestra cámara o asociación para un puesto específico en empresas en su tamaño. Para retener a nuestra gente ejecutiva, sea familiar o no, les pagaremos el rango superior de estos estándares para nuestra industria.

Los incentivos individuales serán determinados de acuerdo a objetivos medibles en el trabajo de esa persona, fijados en forma anual y evaluados por el directivo apropiado para tal efecto.

Si un ejecutivo o un trabajador realizaron un trabajo fuera de lo común y con resultados muy benéficos para la empresa, tendría que ser el consejo de administración el que acordara pagar un bono específico a dicho trabajador. Las empresas no son democráticas, pero tampoco caprichosas. Hay que evaluar y hacerlo en grupo, creo que esa es una buena política para sentar el precedente de que estamos apostando por el trabajo en equipo.

Hechas estas precisiones laborales regresemos a nuestras empresas familiares. Ahora no nos sonará muy raro si decimos que una empresa familiar no es una empresa y no es una familia. Es un sistema de relojería muy complejo y contradictorio. Si pensamos en la familia hablaríamos de un sistema caliente basado en los afectos, en cambio la empresa es un sistema frío basado en el razonamiento, en el sentido común y en la búsqueda de utilidades. Las empresas se venden, se asocian, cambian de giro, cambian de país. Ambas, familia y empresa están marcadas por el tiempo: mueren o quiebran. Sin embargo, pese a ser sistemas prácticamente incompatibles, 99% de las empresas de este país son familiares.

Gobernabilidad y Fiscalización
Reflexiones críticas sobre sus bases conceptuales,
retos y perspectivas

editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 20 de septiembre de 2017 por Formas e Imágenes, S.A. de C.V., Av. Universidad 1953 Copilco el Bajo, Coyoacán, 04340, Ciudad de México. Impresión offset sobre papel Cultural de 90 g y forros sobre cartulina Couché de 300 g en su composición se utilizaron las familias tipográficas Rotis Serif de 27 y 12 pts y Galliard de 14 y 9 pts. Diseño y formación: Formas e Imágenes, S.A. de C.V., formaseimagenes@gmail.com. La edición estuvo al cuidado de Jorge Barajas Palomo, Secretario Técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Tiraje de 1,000 ejemplares.

La Academia Universitaria de Fiscalización reside en la Facultad de Contaduría y Administración, FCA, de la UNAM, como un programa específico de investigación y consulta del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG, para realizar con mayor rigor actividades de estudio y divulgación sobre esta disciplina de alto valor profesional, la cual contribuye desde sus distintos enfoques a impulsar la efectividad de la gestión pública y la credibilidad social como fundamentos de confianza y convivencia, sin las que nuestras diversas comunidades no pueden alcanzar paz y bienestar.

La publicación de esta nueva obra del acervo cultural de la UNAM es una compilación de los primeros diez estudios publicados en la Serie de Cuadernos del SUG, con el fin de dar continuidad a la exploración prospectiva sobre tan importantes disciplinas por la Academia Universitaria de Fiscalización, creada precisamente a tal propósito como un programa permanente del Seminario.

Dr. Alfredo Adam Adam

Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Presidente de la Academia Universitaria de Fiscalización



Universidad Nacional Autónoma de México
Secretaría de Desarrollo Institucional
Facultad de Contaduría y Administración
Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización