

Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Revista Técnica sobre Rendición de
Cuentas y Fiscalización Superior

Número 1, Agosto de 2011.

Publicación editada y distribuida por
la Auditoría Superior de la Federación.

Av. Coyoacán 1501, Col Del Valle,
C.P. 03100, Distrito Federal.

Tiraje 2,500 ejemplares.

Responsable de la Distribución: ASF.

Registro en trámite.

Los Artículos firmados se consideran
responsabilidad exclusiva de su autor
y no necesariamente coinciden con
los puntos de vista de la Auditoría
Superior de la Federación

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	5
<i>¿Deben y Pueden las Entidades de Fiscalización Superior Sancionar a los Servidores Públicos?</i>	
Dra. Aimée Figueroa Neri Investigadora, Universidad de Guadalajara	7
<i>La Confianza en la Economía</i>	
Dr. Fausto Hernández Trillo Director de la División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas	15
<i>Sistema de Contabilidad Gubernamental</i>	
CPC. José Armando Plata Sandoval Auditor Superior del Estado de Coahuila	29
<i>Deuda Pública de los Estados</i>	
CPC. Juan M. Portal Auditor Superior de la Federación	45
<i>Conflicto de Interés</i>	
Dra. Irma Eréndira Sandoval Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM	55
Bibliografía	67



INTRODUCCIÓN

La **Revista Técnica de la ASF** tiene el cometido de reunir y presentar en sus páginas artículos y ensayos que enfoquen temas centrales de la fiscalización superior y asuntos relevantes vinculados.

El propósito editorial 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.

En este número inicial se presentan destacadas colaboraciones que abordan diversos temas de actualidad. El abanico de posiciones que contienen los documentos seleccionados combina el calificado escrutinio académico con el punto de vista del ejercicio de la función pública.

Cada uno de los textos incluidos ofrece una posición crítica y ponderada del asunto planteado, a la vez que una contribución fundada y personal enfocada a la comprensión, en su caso, y la factibilidad de superación de la problemática social y política que examinan.

En el mismo título de su artículo, “Deben y pueden las entidades de fiscalización superior sancionar a los servidores públicos”, Aimée Figueroa Neri establece la poliédrica circunstancia del asunto. Con solvencia y claridad, su exposición da contenido a los factores en juego. En su conclusión apremia por la necesidad de consolidar un sistema de rendición de cuentas del país.

Con un manejo depurado de elementos teóricos y prácticos, Fausto Hernández Trillo plasma el tema de “La confianza en la economía”. Cuestión que está presente en todos los aspectos de la vida en sociedad, incluido el tema de la rendición de cuentas, es la materia que el autor moldea con referencias a estudios de vanguardia y aplicaciones en casos cotidianos.

José Armando Plata Sandoval presenta una revisión pormenorizada de la ruta que ha seguido la implementación del “Sistema de Contabilidad Gubernamental”. Con precisión establece los beneficios que aportará la aplicación del modelo para la superación de la rendición de cuentas en México.

Del Auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, se incluye un artículo derivado de una reciente ponencia sobre la “Deuda pública de los estados”. Expone la necesidad de la acción coordinada de las entidades de fiscalización superior estatales con las contralorías de los estados a fin de ubicar la justa dimensión del fenómeno. Para alcanzar esta articulación, apunta al Sistema Nacional de Fiscalización que se encuentra en construcción.

Bajo el título de “Conflictos de interés”, Irma Eréndira Sandoval aborda esta temática que representa uno de los principales síntomas de la corrupción estructural. Con base en algunos de los estudios más destacados en la materia hace una síntesis de la definición y tipología del concepto. A manera de conclusión, establece una somera comparación entre la consideración jurídica que tiene el tema en México y en países que cuentan con normas más avanzadas.

A partir de este primer número, se busca ubicar a la publicación como un medio de divulgación que sea de interés tanto para el lector especializado como para el público en general.

El contenido del ejemplar de apertura es una garantía para los objetivos que se persiguen. Asimismo, representa un cabal compromiso para brindar materiales que siempre destaquen por su temática, oportunidad y calidad.

La **Revista Técnica de la ASF** estará disponible en sus versiones impresa y digital, ésta última en el portal de la institución www.asf.gob.mx.

¿DEBEN Y PUEDEN LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

Dra. Aimée Figueroa Neri

Investigadora, Universidad de Guadalajara

El presente trabajo reflexiona sobre la función, competencias y capacidades de las Entidades de Fiscalización Superior para sancionar a los servidores públicos en caso de responsabilidades por una irregular o ilícita gestión de los recursos públicos.

Dra. Aimée Figueroa Neri

Doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Barcelona. Actualmente es investigadora del Departamento de Políticas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Entre las obras de su autoría están: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior* (2007) y *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, las cuales han sido publicadas por la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Introducción

La rendición de cuentas implica someter al escrutinio de los ciudadanos tanto los procedimientos como las decisiones y acciones de los gobernantes y funcionarios públicos, así como la capacidad efectiva de sancionarlos cuando se encuentran irregularidades, incumplimiento de responsabilidades, infracciones legales o delitos, síntomas de la corrupción –reconocida- que padece México.

En los últimos años, se ha construido una estructura básica de la rendición de cuentas compuesta de órganos especializados como las Entidades de Fiscalización Superior, los órganos de control interno y los garantes del derecho al acceso a la información pública y, también, existen ordenamientos jurídicos jóvenes o reformados hace pocos años y que regulan en específico áreas de la rendición de cuentas.

Por otra parte, hay una demanda continua por parte de la sociedad para exigir más transparencia de las instituciones y sus funcionarios, así como de la información pública que puedan generar. Esto es, ha habido un avance y aprendizaje de más de una década tanto de las instituciones como de los ciudadanos y la rendición de cuentas ya no parece una novedad, consecuencia de la transición a la democracia, sino un sistema aunque no perfecto, si establecido en el sector público.

A pesar de lo anterior, la dimensión sancionatoria de la rendición de cuentas no ha sido efectiva y existe un alto grado de insatisfacción entre todos los involucrados al respecto: ciudadanos, medios de información, estudiosos de la materia, políticos y los propios funcionarios y servidores públicos quienes reconocen el déficit en la materia.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) han sido apuntadas como las instituciones que debieran sancionar a los servidores públicos corruptos o ineficientes y que al no hacerlo o conseguirlo, se vuelven “inútiles” a los ojos inexpertos; en las siguientes líneas propongo tres puntos de reflexión sobre el perfil sancionador de los órganos de control externo.

El deber ser (función de las Entidades de Fiscalización Superior)

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son los órganos técnicos auxiliares del poder legislativo -en el caso mexicano solo de la Cámara de Diputados- responsables del control externo *ex post* a través de la revisión y auditorías a la cuenta pública que anualmente integra el poder ejecutivo y contiene el informe o balance financiero del sector público sobre un año fiscal.

Vistas así, las EFS son agencias técnicas de revisión cuya función es dar información confiable y estratégica al poder legislativo para su toma de decisiones presupuestarias y otras áreas financieras. Con esta concepción, los hallazgos y resultados de las auditorías pueden incluir desde recomendaciones de mejora u observaciones a los procedimientos en la gestión de los recursos públicos hasta el descubrimiento de irregularidades, ilícitos y determinación de daños y perjuicios a la hacienda pública. La determinación de responsabilidades de los servidores públicos aparece entonces, como una consecuencia no deseable del trabajo de las EFS y las sanciones a tales servidores públicos no son la función principal de estos órganos de control, que ya desde esta denominación se entiende que no son agencias o instancias sancionadoras, cuando mucho acusatorias (Martínez García, 2010:117) en virtud de que la determinación de responsabilidades implica la obligación de la denuncia o inicio ante otras instituciones de los procedimientos correspondientes al tipo de responsabilidad encontrada, como comento a continuación.

El poder ser (competencias legales)

Respecto de las sanciones a los servidores públicos, una vez agotados todos los procedimientos, respetada su garantía de audiencia y determinada su responsabilidad, labores las más de las veces complejas y lentas (OFS, 2006), pueden derivar en 3 diferentes tipos¹, según la legislación vigente², su finalidad, sanciones y sus correspondientes instancias:

■ ■ ■ ■ ¹ Las responsabilidades de carácter civil, no tienen cabida en el caso de la fiscalización superior debido a la naturaleza administrativa de la responsabilidad de los servidores públicos y al régimen de derecho público que les aplica.

² Ley Federal de Responsabilidades, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Código Penal Federal, artículos constitucionales y los respectivos ordenamientos jurídicos locales.

Cuadro 1
Responsabilidades y Sanciones a los Servidores Públicos derivadas de la Fiscalización Superior

Tipo	Administrativa	Penal	Política
<p>Sanciones</p>	<p>Disciplinaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amonestaciones (privadas o públicas) • Suspensión • Destitución • Inhabilitación • Multas 	<p>Resarcitoria</p> <p>Económica para indemnizar o reparar daños y perjuicios a la hacienda pública</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Se convierte en crédito fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio político • Otras facultades del poder legislativo para controlar al ejecutivo (comparencias, comisiones investigadoras, pronunciamientos, etc.)
<p>Instancia responsable</p>	<p>Secretaría de la Función Pública u homóloga en los Estados</p>	<p>Auditoría Superior de la Federación o EFSL</p> <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público u equivalente en los Estados (responsable del cobro del crédito fiscal)</p>	<p>Ministerio Público-Procuraduría de Justicia</p> <p>Poder Legislativo</p>

Fuente: Elaboración propia

Conforme a esta tipología jurídica, las EFS solo pueden imponer sanciones administrativas resarcitorias y promover ante la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control interno de los estados las sanciones administrativas disciplinarias, así como la presentación de denuncias penales ante el Ministerio Público. Esto es congruente con su función de órganos de control externo, *ex post*, auxiliares del poder legislativo.

Una vez que las responsabilidades resarcitorias se convierten en crédito fiscal, queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la recuperación del mismo, y el reintegro se realiza a través de la Tesorería de la Federación u otros entes. La labor de la ASF queda diluida tras esta larga ruta de procedimientos e instituciones que intervienen para reparar e indenminzar los daños y perjuicios causados por conductas indebidas de los servidores públicos que es, precisamente, la finalidad de la sanción económica de tipo resarcitoria.

Cabe aclarar que no en todos los Estados del país las Entidades de Fiscalización Superior Locales gozan de la competencia legal para fincar directamente las responsabilidades resarcitorias y promover las otras; en varios casos, solo las configuran y presentan al Congreso Local y éste decide si las convierte en crédito fiscal y autoriza la promoción de las otras responsabilidades y la presentación de las denuncias penales, lo que sin duda es una falta de autonomía para el órgano fiscalizador y un impedimento bajo el principio de legalidad (Figueroa Neri, 2009).

Un gran problema de percepción e imagen institucional de la Auditoría Superior de la Federación es que su labor en materia de sanciones no parece significativa por lo arriba señalado y, además, se topa con falta de acción por parte del Ministerio Público en el caso de las denuncias penales y por parte de la Cámara de Diputados en el caso de las responsabilidades políticas³; debido a la ignorancia, muchos consideran que si no hay servidores públicos encarcelados, destituidos o llevados a juicio político, la ASF no está cumpliendo con su función la cual, como se apuntó, no es sancionar a los servidores públicos por sus conductas ilegales.

La realidad institucional (capacidades e impacto de las sanciones)

Acotadas las competencias de las EFS para sancionar en el mejor de los casos, solo con motivo de las responsabilidades resarcitorias, aparece el

■■■■ 3 Vid. www.asf.gob.mx "acciones derivadas del proceso de fiscalización", v.i. 30 de mayo de 2011.

problema de sus capacidades institucionales, esto es, recursos humanos, tiempo y presupuesto dedicados a sustanciar los procedimientos y poder fincar las responsabilidades; algunos estudios dan cuenta de la estrechez de estas capacidades (Cejudo Ramírez y Ríos Cázares, 2009a).

Por otra parte, la efectividad o impacto real de ese arduo trabajo de las EFS se ve disminuido por las interacciones con las otras agencias responsables, la prolongación de los plazos debido a recursos y medios de defensa que interponen los servidores públicos y, en el ámbito político, por las decisiones del poder legislativo tomadas no bajo criterios técnicos o de responsabilidades, sino con intereses políticos o partidistas (Figueroa Neri, 2008, Pineda Pablos y Salazar Adams, 2011).

Tampoco la Secretaría de la Función Pública -órgano de control interno de la administración pública y subordinado al poder ejecutivo- parece tener éxito en materia de sanciones a los servidores públicos (Martínez García, 2010:112), incluso se ha llegado a proponer que desaparezca ya que en opinión de algunos analistas y sintetizando sus conclusiones en una forma coloquial, cuesta mucho y sirve poco (Pardinas, 2009).

En cuanto a la efectividad de los delitos penales especiales para los servidores públicos, se puede afirmar que es prácticamente nula en el país, ya que sabemos de la ausencia de una procuración de justicia efectiva (Zepeda Lecuona, 2004), cuya subordinación al poder ejecutivo denota un defectuoso diseño institucional, origen de otros problemas; estamos en un yermo escenario causado por un entramado jurídico-institucional erróneo, ineficiente y que solo ha propiciado la irresponsabilidad y la impunidad de los servidores públicos que trabajan y actúan ilegalmente, esto es, corrupción sin castigo.

Reflexión final

Respondiendo a las preguntas que titulan estas líneas, considero que las EFS si deben, solo en materia responsabilidades administrativas resarcitorias, sancionar a los servidores públicos ya que esto es una consecuencia indeseable pero que sucede con motivo de los resultados de las auditorías que practican estos órganos de control externo. Querer otorgarles facultades para otro tipo de sanciones tiene el riesgo de desvirtuar la naturaleza de las EFS y su función.

En cuanto al poder de sanción de las EFS, vemos que los marcos regulatorios les permiten hacer el hallazgo, la determinación y el fincamiento de las

responsabilidades resarcitorias y solo pueden ser promoventes ante otras instancias; en el ámbito federal, estas facultades son más completas que en algunos casos del ámbito estatal, por lo que se pueden considerar que las ESFS sí pueden sancionar pero en forma muy limitada y con pocas posibilidades de que los procesos terminen en sanciones impuestas y ejecutadas a los servidores públicos por la secuencia institucional y de procedimientos legales. Por su parte, las otras capacidades institucionales como la calidad y cantidad de recursos humanos, financieros, técnicos y de otro tipo, deben ser fortalecidas.

Es necesario además de revisar a detalle la regulación existente en materia de sanciones, especialmente a sus mecanismos de operación, exigir a las otras instituciones que hagan sus funciones y sancionen a los servidores públicos y, en paralelo, revisar los diseños institucionales para que no haya una subordinación del ministerio público y del órgano de control interno del poder ejecutivo ni tampoco las EFS sean dependientes del poder legislativo; a su vez, el poder judicial es inadecuado para resolver las controversias en materia de sanciones a servidores públicos, entre otras causas, por la lentitud de los procedimientos, falta de especialización y que puede haber conflictos de intereses graves.

Algunas alternativas han sido propuestas para mejorar el actual diseño jurídico institucional e incluyen desde la creación de un ministerio público especializado para los delitos derivados de la fiscalización superior, la creación de una sala especial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o la creación de un Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; propuestas que habría que analizar con detenimiento para no generar una cadena interminable de entidades autónomas a las cuales también hay que vigilar.

Por su parte, el poder legislativo debe cumplir con su papel en el sistema de frenos y contrapesos y exigir las responsabilidades políticas que correspondan a los funcionarios de los otros poderes públicos.

Una última reflexión: estamos lejos en México de tener información completa sobre las sanciones a los servidores públicos y más lejos aún de saber si tienen el efecto deseado, es decir que contribuyan a disminuir la conducta indebida y haya menos corrupción; sin embargo, en la lógica de la desconfianza e impunidad, son vistas con frecuencia como una única solución y no como un instrumento más del sistema de rendición de cuentas, el cual hay que terminar de construir, echar a andar con un diseño de mecanismos e instrumentos que funcionen y evaluar continuamente a todo el sistema para mejorarlo.



LA CONFIANZA EN LA ECONOMÍA

Dr. Fausto Hernández Trillo
Director de la División de Economía,
Centro de Investigación
y Docencia Económicas

Este ensayo revisa brevemente de dónde surge la confianza en las relaciones económicas y cómo los economistas la han intentado analizar. Se argumenta que uno de los principales problemas proviene de problemas de la información acerca de los productos y servicios que tienen las dos contrapartes de la transacción.

Dr. Fausto Hernández Trillo

Doctor en Economía por la Universidad del Estado de Ohio. Cursó las licenciaturas en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana y en Economía por la UNAM. Es autor de seis libros de asuntos financieros y de numerosos artículos académicos publicados tanto en revistas internacionales como nacionales. Obtuvo el Premio de Economía Latinoamericana “Daniel Cosío Villegas” que otorga el Fondo de Cultura Económica. Ha impartido cátedra en el CIDE, El Colegio de México, Universidad de las Américas en Puebla, Universidad Iberoamericana, Universidad Panamericana, Universidad del Estado de Ohio, Universidad de Texas-Austin, Universidad de Purdue, Universidad de Chicago, Universidad de Zaragoza, así como en varias instituciones educativas de países de Centro y Sudamérica.

Ha sido consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, los gobiernos de México y Guatemala, y de diversas empresas mexicanas como Cemex e IXE Banco. Fue investigador en la Bolsa Mexicana de Valores y Director General Adjunto de Presupuesto en la SHCP. Es investigador, nivel III, del Sistema Nacional de Investigadores. Recientemente ha sido listado en la prestigiada publicación *WHO'S WHO IN SCIENCE*. Actualmente es director de la División de Economía del CIDE y director de la prestigiada revista *El Trimestre Económico* que edita el Fondo de Cultura Económica.

El inicio de las relaciones económicas se da con el intercambio de mercancías, conocido como trueque. Cuando el intercambio es instantáneo y las mercancías sujetas a éste son de calidad, cantidad y cualidades observables en el momento, entonces se produce una transacción inmediata. El problema en la antigüedad se da cuando el intercambio se daba entre mercancías con características distintas.

Por ejemplo, imagínese el intercambio entre una levita y una garrafa de vino. A menos que la levita se haya elaborado a la medida del individuo adquiriente, sería necesario tomarle medidas para su confección. Por su parte, el vino es un producto perecedero. Entonces, para que la transacción se llevara a cabo en caso de no coincidir ambas características se necesitaba que el oferente de vino entregara la mercancía al instante y el de la levita hiciera lo propio tiempo después una vez confeccionada la prenda. En otras palabras, este trueque requería de la confianza entre ambas partes. Por otra parte, esto puede verse como un crédito que le da la vitivinicultora a la costurera.

Recuerde que la palabra crédito proviene de la raíz “creer”, la que puede reinterpretarse como un prerrequisito de la confianza. Este es tan sólo un ejemplo de que la confianza se encuentra en prácticamente cualquier transacción económica. Esta proviene en el fondo de un problema presente en muchos bienes y servicios: su calidad y condiciones no siempre son observables.

Déjeme utilizar un ejemplo de un producto (golosina en este caso) de mi generación, herencia a nuestros hijos: el chamoy. Durante mi niñez se solía vender el chamoy o tamarindo en pulpa en una ollita o cazuelita de barro y el que venía en polvo en una bolsita de celofán transparente. En ambos casos no sabíamos qué contenía la dichosa pulpa o polvito, solo sabíamos que sabía a chilito con limón. Si había algún otro ingrediente como conservativo no lo sabíamos y mucho menos si el producto podía o no ser nocivo para la salud en términos de exceso de sodio o calorías. Lo comprábamos basados en la confianza.

Tiempo después, con un incremento en la población mexicana en los EEUU, se empezó a exportar y fue cuando los americanos le encontraron plomo sea en la ollita de barro o en el propio *chamoy* aunque fuese en polvo. Nosotros no sabíamos qué contenía el producto, solo sabíamos de su sabor.

Este es un típico ejemplo de que en las transacciones económicas existe el problema de información. El vendedor sí sabe lo que ofrece (i.e. los ingredientes de su producto), pero el comprador tiene una información limitada del producto, sobre todo cuando no es tan observable (uno siempre sabe si una manzana está podrida o no pero no es el caso de un seguro médico). A esto se le conoce como problemas de información, la que es asimétrica.

Estos problemas de información asimétrica pueden darse *ex ante* o *ex post*. Cuando es con anterioridad, el vendedor puede ocultarle información sobre el producto o servicio al comprador, como es el típico caso de un auto usado¹ en malas condiciones de motor pero que luce muy bien de carrocería. Este es un problema de información oculta o selección adversa.

Cuando la transacción implica una relación de mayor plazo, como un crédito o un seguro médico, aquí el comprador puede actuar de manera distinta a la pactada (es decir, se rompe la confianza). Por ejemplo, alguien que se comporta muy bien para que se le conceda un crédito, pero cuando se le es otorgado, huye del lugar y se muda de país; esto representa una acción oculta o un problema de daño moral.

Como se observa hay un cierto grado de confianza en las transacciones económicas. Pero aún así los economistas han desarrollado mecanismos adicionales a la confianza para tratar de minimizar y/o resolver estos dos problemas de información y acción ocultas. Por su relevancia, en el resto de este ensayo me ocuparé de ambos problemas utilizando al crédito como ejemplo, aunque esto puede extenderse a cualquier otro tipo de bien o servicio.

Otro de los motivos por el que me enfoco en este ejemplo es porque hay autores que han identificado el problema de la crisis financiera internacional como un problema de pérdida de confianza entre los agentes que intervienen en los mercados financieros². De este modo pues, a continuación esbozo el problema de la información aplicado al mercado de deuda.

■■■■ ¹ Este es conocido como el mercado de los limones y se debe a G. Akerlof, ganador de un Premio Nobel de Economía.

² Ver Gustavo del Ángel en la revista *ISTOR*.

El mercado de la deuda no puede analizarse de la manera como lo hacemos para un bien regular. Existen diferencias fundamentales. Desde nuestro punto de vista, dos son las más importantes. Primero, la transacción de un bien regular inicia y acaba en el momento de la transacción, por lo que no existe incertidumbre en la misma. En el mercado de deuda, la “transacción” dura un cierto periodo de tiempo: desde que se otorga el crédito hasta que éste se re-paga. Y segundo, en el mercado de deuda la información sobre la transacción y/o el producto es incompleta. Nos enfocaremos a esta última característica.

Como ya se mencionó, en una relación de crédito, tanto el acreedor como el deudor poseen información que no es directamente observable y que no necesariamente la dan a conocer a la contraparte. En el caso del crédito, el deudor tiene muchas de las veces incentivos para ocultar información. Por ello, en la literatura a este fenómeno se le conoce como *información oculta*³, y se han establecido ciertas directrices para minimizar este problema.

Por otro lado, una vez que el crédito ha sido extendido, el deudor puede tener incentivos para utilizarlo en un proyecto diferente -con mayor riesgo- al pactado originalmente, por lo que existe una acción oculta.

Así pues, en la relación de crédito existen básicamente dos problemas a resolver: *la información oculta y la acción oculta*. A estos dos problemas se les conoce en la literatura como selección adversa y daño moral, respectivamente⁴. Estas dos, surgen de las fricciones existentes en un modelo competitivo de equilibrio, siendo una de las más importantes la de la información asimétrica. Recuerde que los intermediarios financieros tienen como propósito fundamental superar este problema. El mecanismo más aceptado para ello en la literatura es el diseño de un *contrato de deuda* donde se especifiquen todas las posibles contingencias en caso de que el deudor incurra en daño moral o haya ocultado información.

Note que en suma a estos dos problemas, se tiene uno adicional en las relaciones de crédito: la incertidumbre. Una vez extendido un préstamo existe la probabilidad de que el proyecto, tan solo una semana después, se venga abajo. Aquí no se sabe si el proyecto fue mal evaluado por el banco, o el deudor hizo trampa y desvió los recursos hacia otro proyecto con mayor riesgo o simplemente fue mala suerte en el sentido de que hubo un evento

■■■■ ³ Esta contribución a la literatura financiera proviene de estudios desarrollados para otro tipo de mercados, como el laboral y el de seguros.

⁴ Aunque estrictamente la información oculta y la acción oculta son términos más amplios que los de selección adversa y daño moral, como lo sugiere Arrow.

que cambió drásticamente el estado de la naturaleza. Por ello, el diseño del contrato de deuda es de muy difícil diseño, ya que siempre habrá “sorpresas” que no fueron consideradas en el mismo. En consecuencia, el diseño del contrato de deuda es de muy difícil diseño, ya que siempre habrá “sorpresas” que no fueron consideradas en el mismo. Por ello, el contrato de deuda es casi por naturaleza un contrato incompleto. A continuación presentamos la definición de deuda.

*La deuda es una promesa de pago (principal e intereses) por parte de un prestatario (deudor) a un prestamista (acreedor) cuyo cumplimiento, por naturaleza, es incierto. Dicha promesa es vista en la literatura como un **contrato** que contiene una serie de características diversas. Entre otras, éstas incluyen: a) la cantidad monetaria; b) la tasa de interés, sea fija o variable; c) vencimiento y/o calendarización de pagos; c) garantía que el deudor pone a disposición del acreedor en caso de incumplimiento; d) provisiones de redención; e) especificación de la antigüedad del acreedor, es decir, en caso de incumplimiento, en qué lugar se está con relación a otros acreedores para ejercer parte de los activos; f) especificaciones para futuros préstamos por parte del acreedor, es decir, si el deudor puede incurrir en más deuda o no; g) denominación; etc.*

Como hemos venido anotando, algunas de las características recién expuestas pueden interpretarse como un medio para superar la incertidumbre implícita en el contrato; para reducir los costos de transacción; o, para “completar” la naturaleza incompleta de este tipo de contratos (repetimos: un contrato completo en principio especificaría el comportamiento que el deudor debe tener bajo **toda** contingencia). De esta manera, la principal dificultad que surge es la incertidumbre de si el acreedor va a cumplir su promesa de pago, dado los costos de bancarrota, la información asimétrica y la naturaleza incompleta de los contratos.

En este sentido, si no existieran los costos de bancarrota, el riesgo de incumplimiento no sería motivo de preocupación para el acreedor; los activos del deudor pasarían al prestatario, lo que equivaldría a la hipótesis de Miller y Modigliani en el sentido de que financiarse con deuda o no, es irrelevante. Sin embargo, en la práctica la resolución de un incumplimiento toma tiempo y recursos, además de que los activos embargados pudieron haber perdido su valor a través del tiempo, o bien, el mercado secundario para esos activos puede no existir. Por otra parte, aún dados los costos de bancarrota, con la ausencia de información asimétrica o con la posibilidad de especificar y verificar completamente el comportamiento del deudor en toda eventualidad, entonces la emisión de deuda sería una transacción

simple, ya que la probabilidad de incumplimiento podría conocerse y controlarse de manera adecuada, con lo que podría garantizarse y/o valorarse (fijar la prima de riesgo) adecuadamente.

Pero como estas condiciones están presentes en la realidad, el acreedor debe enfrentar el problema de evaluar al deudor antes de prestarle cualquier cantidad, y debe supervisar (*monitorear*) el comportamiento del prestatario una vez que el préstamo ha sido otorgado. Ambas cosas imponen un costo para el prestamista.

A partir de aquí es que nace la teoría económica del crédito, que toma prestada literatura en otros campos como de la economía, de la información, laboral y de seguros para solucionar estos problemas. Conceptos como selección adversa, daño moral, racionamiento de crédito, etc., surgen en este contexto y están presentes en los contratos de deuda. Definamos estos conceptos de manera más precisa.

Selección Adversa

En su artículo seminal Akerlof utiliza el ejemplo de mercado de autos usados para ilustrar el fenómeno de información oculta. En éste, un individuo que quiere comprar un automóvil no tiene toda la información sobre el estado del mismo; por su parte el vendedor, quien sabe perfectamente el estado en el que se encuentra su auto, tiene incentivos para ocultar la información en caso de que éste presente problemas, por ejemplo, mecánicos. De acuerdo a Akerlof, este problema puede ser tan severo que el mercado puede desaparecer completamente. El argumento básico se puede sintetizar de la siguiente manera: dada la incertidumbre presente en esta relación, de no saber si el automóvil es un “limón”⁵, puede llegar el momento en que todos los potenciales compradores asumen que todos los autos son malos (limones), por lo que los precios bajan. Así, este supuesto se autovalida de manera tal que los vendedores de autos buenos se salen del mercado y sólo permanecen los vendedores de autos malos, y a precios bajos, por lo que al final la transacción no se lleva a cabo. Existen mecanismos para solucionar este tipo de resultados.

■■■■ ⁵ *Jerga en inglés para denominar que un auto es una chatarra mecánicamente hablando.*

Este ejemplo es útil para nuestra relación crediticia. Aquí por naturaleza existe información asimétrica, ya que el solicitante del préstamo puede ocultar información relevante en el resultado final del proyecto a realizar o simplemente con respecto a su propia honestidad. Esto es, el prestamista no sabe si el solicitante del crédito presenta un proyecto con bajo o alto riesgo. Como el acreedor no puede distinguir al individuo riesgoso (definido éste como aquél con un mal proyecto, i.e., con un limón), entonces elevará la tasa de interés para dicho préstamo. Ello genera un problema de selección adversa, similar al de autos usados de Akerlof.

En otras palabras, en el mercado de deuda siempre se tienen prestatarios de buena y mala calidad, medida ésta en términos de riesgo -bajo y alto- de los proyectos que se quieren ejecutar. El prestatario bueno (que quiere realizar un proyecto rentable con riesgo moderado) está dispuesto a endeudarse a una tasa de interés r^* , mientras que el prestatario malo (cuyo proyecto es de alto riesgo) está dispuesto a pagar r' , donde $r^* < r'$.

Utilizando el argumento de Akerlof en el sentido de que no puede distinguirse un prestatario bueno de uno malo, el acreedor fijará una tasa de interés de \check{r} , intermedia entre r^* y r' (i.e. $r^* < \check{r} < r'$). El resultado final es que el buen sujeto de crédito no lo solicitará y el malo estará pagando una tasa que no refleja su nivel de riesgo⁶. Una tasa de interés mayor empeorará el problema ya que más buenos sujetos de crédito se saldrán del mercado quedando solamente los malos sujetos de crédito.

La manera como se solucionan de manera eficiente este tipo de problemas la reservamos para más tarde. Como veremos, el prestamista o acreedor tiene que evaluar o investigar al potencial prestatario antes de extenderle cualquier cantidad. Sin embargo, una solución común la constituye el uso de una garantía (colateral, con traducción literal del inglés) adecuada. Aunque, como ya se mencionó, los activos que sirven como garantía se encuentran sujetos a perder su valor a través del tiempo, o bien, el mercado secundario para esos activos puede no existir. Por ejemplo, en la crisis mexicana del *tequila*, donde la sociedad se encontraba con altos niveles de endeudamiento, las garantías perdieron mucho valor por el proceso inflacionario que se experimentó, y en algunos casos el mercado secundario se deterioró. Al final las garantías representaban sólo un porcentaje relativamente bajo con respecto al tamaño de la deuda.

■■■■ 6 O, por el contrario, el buen sujeto de crédito en caso de solicitarlo, terminará pagando una tasa que refleja un riesgo mayor al que realmente está tomando, con lo que se estaría subsidiando al malo. Este resultado puede ocurrir aunque no simultáneamente con el explicado en el texto.

Daño Moral

El segundo problema proveniente de la asimetría en la información en las relaciones crediticias lo constituye el daño moral, o acción oculta. Iniciaremos nuestra revisión breve de este problema con un ejemplo sencillo.

Cuando se llega como turista por vez primera a una ciudad cualquiera, sea por autobús, tren o avión, normalmente se toma un taxi para llegar al hotel donde uno se hospeda.⁷ El taxista (que en la literatura económica sería el agente), en principio, podría tener el incentivo de elevar el precio del viaje, tomando la ruta más larga y con mayor tránsito vehicular (si es que el precio se determina por medio de un medidor que contabiliza la cantidad a pagar asignándole algún peso, al tiempo de viaje y a la distancia de recorrido). Por su parte, al desconocer la ciudad, uno (en la literatura económica, el principal) no sabe a ciencia cierta si el taxista nos está engañando, por lo que nuestra labor de “supervisores” se torna inútil. Este es un ejemplo típico de acción oculta, al que nos referíamos arriba y, repetimos, surge de la asimetría existente en la información que ambos tienen de la ciudad: el taxista ejecuta una acción oculta, que daña al pasajero, y rompe la confianza.

El reto en este tipo de situaciones es solucionar este problema para lo cual normalmente se diseñan mecanismos bajo los cuales el conductor se comporte como si el turista tuviera toda la información relevante. Estos mecanismos se basan en incentivos –positivos o negativos-, y generalmente buscan una solución eficiente en sentido económico. En el caso del taxista, la solución puede hacerse vía un mecanismo de precios acorde a esta situación. Para otros casos, las soluciones son distintas. Pasemos al caso del crédito.

En el caso de deuda, el principal es el acreedor y el agente es el deudor. Una vez que el préstamo se extiende, el prestatario puede en principio utilizar los fondos del crédito para un proyecto distinto al pactado. Dicho proyecto puede ser mucho más riesgoso. Esta es una acción oculta o un problema de daño moral, definidos con anterioridad.

■■■■ ⁷ Este ejemplo se adapta de Campbell Incentives. Cambridge University Press (1995, p.7).

Por este motivo, el prestamista debe establecer *ex ante* los mecanismos para asegurarse que el destino del crédito se aplique correctamente. Ello implica necesariamente una supervisión cercana. Pero ésta es costosa. De aquí que el diseño del contrato para prevenir el daño moral debe realizarse de acuerdo a compatibilidad de incentivos (*incentive compatible*, en inglés).

Por esto, el daño moral también puede verse como un costo de agencia –aquél que surge de la separación del agente y el principal. Este tipo de costos pueden minimizarse con el diseño adecuado del contrato de deuda, que solucione los incentivos de ambas partes. El deudor busca maximizar su riqueza y por ello prefiere un curso de acción que lo haga, mientras que el acreedor busca la acción que maximice el valor esperado de la obligación del deudor. Esto se puede ejemplificar de la manera siguiente, reproduciendo el cuadro elaborado por Fama y Miller.

Cuadro 1 (en pesos)

Proyecto	Posibles Resultados en el Periodo 2		Valor de Mercado Periodo 1		
	Estado 1	Estado 2	Total	Deuda	Acciones
A	7	7	7	5	2
B	1	10	5.5	3	2.5

Suponga que una compañía tiene la posibilidad de invertir en dos proyectos mutuamente excluyentes⁸, el A y B en el Cuadro 1. Los proyectos requieren de una inversión inicial en el periodo 1, y arrojarán retornos en el periodo 2, de acuerdo a dos posibles “estados de la naturaleza” (estados 1 y 2 en el cuadro). La empresa actualmente presenta \$5.00 de deuda, misma cantidad que tiene en acciones, por lo que su estructura de capital es igual a 1⁹. Por simplicidad suponga que el precio en el periodo 1 de un dólar pagado en el periodo 2 es de \$0.5.

■ ■ ■ ■ ⁸ La ejecución de uno excluye al otro.

⁹ Recuerde que la estructura de capital se define como la proporción de deuda con respecto a capital propio que tiene una empresa.

Con esta información, se puede apreciar que si la empresa selecciona el proyecto A, el valor de mercado esperado de la deuda en el periodo 1 se da como sigue:

$$D_1^A = 5 (0.5) + 5(0.5) = \$5,$$

ya que en ambos estados de la naturaleza, 1 y 2, la ganancia es de \$7, y por tanto, en ambas situaciones existen los suficientes recursos para cubrir la deuda, que calculada a valor presente arroja \$5.

Mientras que el valor esperado de las acciones en el periodo 1 es el que sigue:

$$C_1^A = 2(0.5) + 2(0.5) = 2,$$

que representa la diferencia de la ganancia de \$7 menos la deuda de \$5. Sin embargo, si la empresa se decide por el proyecto B, observe que en uno de los estados de la naturaleza (el número 1), no podrá servir su deuda ya que solamente hay \$1 de ganancia, aunque en el estado de la naturaleza 2 sí le alcanzaría, por esto el valor esperado de la deuda en esta última situación es el siguiente:

$$D_1^B = 1 (0.5) + 5 (0.5) = \$3,$$

Mientras que el de las acciones se representa así,

$$C_1^B = 0 (0.5) + 5 (0.5) = 2.5,$$

Observe que $D_1^A > D_1^B$ y que $C_1^B > C_1^A$, por lo que claramente existe un conflicto de interés entre el acreedor y el deudor. Este es, pues, el espíritu del daño moral y de aquí surge la importancia de diseñar un contrato que minimice este conflicto. Observe que entre mayor es la deuda, mayor es este conflicto de interés. Dicho en otras palabras, cuanto mayor es la deuda, el incentivo para buscar un riesgo mayor (con mayor rendimiento) se refuerza. Lo mismo sucede con la tasa de interés: cuanto más alta sea ésta, mayor el incentivo de tomar un riesgo alto para compensarla¹⁰.

■■■■ ¹⁰ Para el lector más especializado, se puede anotar que la deuda puede inducir a otro tipo de comportamientos subóptimos "à la Jensen", y no sólo a buscar un mayor riesgo.

Mecanismos de Solución para Selección Adversa y Daño Moral

Hasta ahora hemos revisado los dos problemas que provienen de la existencia de información asimétrica. Hemos también sugerido de manera implícita que es importante para el acreedor, primero, evaluar el proyecto y el sujeto que solicita el crédito; y, segundo, supervisar y verificar el cumplimiento del contrato, una vez que se ha otorgado el préstamo. Pero ¿cómo se solucionan?

La literatura a este respecto es vasta y es producto de más de 30 años de investigación, desde que ambos problemas fueron identificados. Los mecanismos de solución propuestos son diversos. No obstante, por simplicidad los clasificamos en cuatro:

- 1) Reputación (confianza ganada)
- 2) Garantías: Valor de los Activos
- 3) Control Corporativo
- 4) Compromiso

1. *Reputación (confianza ganada).*- El repago puntual de la deuda, en un esquema con periodos múltiples, genera una reputación para el prestatario, que le genera, por medio de una tasa de interés inferior, algo así como un “activo de confianza” que se depreciaría de manera importante en caso de que incumpla con lo estipulado en el contrato de deuda. Esto, hasta cierto punto, reduce la necesidad de evaluar *ex ante* al deudor cada vez que requiera de un crédito y le ofrece al acreedor una protección contra el daño moral debido a los precedentes que se sientan en este tipo de relaciones, es decir, se evitan inversiones con excesivo riesgo. Al mismo tiempo, le ofrece al deudor la ventaja de poder reducir la prima de riesgo implícita en la tasa de interés, por lo que la tasa de interés será más baja. Llega el punto en que la reputación es tan buena que las empresas pueden, en esa etapa, evitar la intermediación bancaria y buscar colocar deuda en el mercado por medio de emisión de bonos o papel comercial. Aquí es donde las agencias calificadoras juegan un papel importante ofreciendo servicio de supervisión (*monitoreo*) del deudor.

2. *Garantías.*- Un nivel de garantías bajo, representado por un nivel de capital o activos bajo, puede promover un grado más alto de daño moral, ya que el deudor tiene poco que perder para desviar el crédito hacia una actividad más riesgosa. Aunque, como ya se mencionó, los activos que sirven como garantía se encuentran sujetos a perder su valor a través del tiempo, o bien, el mercado secundario para esos activos puede no existir.

3. *Control Corporativo.*- En la ausencia de contratos completos que especifiquen las acciones que debe seguir el deudor en cada eventualidad, los préstamos de largo plazo son muy vulnerables y las empresas tratan de explotar los huecos que quedan en los mismos. Por ello, anotamos arriba, la mayor de las veces los contratos de deuda son considerados contratos incompletos. Por esto, los acreedores se protegen contra este tipo de acciones.

Un mecanismo común es el de control corporativo, que consiste en la toma de control de los activos residuales de la empresa deudora, y muchas veces hasta la administración de la misma, por parte del acreedor en caso de incumplimiento de alguna(s) cláusulas del contrato de deuda por parte del prestatario. En muchas ocasiones, la deuda de la empresa deudora se convierte implícitamente en capital para el acreedor. En otras palabras, la amenaza de tomar el control de la empresa establecida en el contrato en caso de incumplimiento (no necesariamente de repudio), detiene al prestatario de incurrir en daño moral. Este tipo de controles en el fondo es imponerle costos de incumplimiento al deudor, los cuales varían de acuerdo a la naturaleza de la transacción en términos de riesgo.

Por otra parte, en ocasiones los acreedores también buscan tomar ventaja de los deudores en proyectos de largo plazo, cuando los costos de éstos se encuentran “hundidos”, amenazándolos con tomar el control por incumplimiento de detalles pequeños.

Estos incentivos por ambas partes deben balancearse cuando se trata de una inversión de largo plazo. El diseño adecuado de contrato es eficaz para lograr esto, permitiendo que el deudor tenga la totalidad del control, tan luego como no repudie el crédito. La toma de control, desde luego, es costosa, por esto, algunos han demostrado que los bancos pueden incurrir en menores costos de aplicación de ley que los tenedores de bonos que están dispersos y sujetos a problemas de “free rider”.

4. *Compromiso.*- En otras ocasiones, un mecanismo que ha resultado valioso para países europeos (como Alemania) y Japón para reducir el daño moral es el llamado compromiso de la relación empresa-banco, donde la empresa empieza una relación de largo plazo y confianza con el banco (y viceversa), comprometiéndose entre otras cosas a no solicitar crédito a ningún otro banco¹¹. La relación puede llegar a ser tan cercana

■■■■ ¹¹ Aquí se necesita que exista poca competencia entre intermediarios financieros, como es el caso de Alemania y Japón.

que en ocasiones un miembro de la parte acreedora participa activamente en las juntas de consejo de administración de la empresa deudora, con lo que el banco posee una ventaja sobre los otros al tener una información superior sobre ciertas empresas. Esto no sucede con la emisión de bonos.

Aun en tiempos difíciles para la empresa (como en el caso de una desaceleración económica del país en cuestión), el banco se compromete incluso a refinanciar parte de la deuda. En general, estas relaciones son difíciles de especificar en un contrato, por lo que muchas de las veces éstas se dan de manera informal y van profundizándose a medida que avanza la misma relación (donde la reputación siempre está presente). Debe especificarse que dichas relaciones están expuestas a cierta vulnerabilidad proveniente de conductas de ambas partes. Por ejemplo, cuando la empresa deudora encuentra financiamiento más barato, decide romper con este compromiso. O por el contrario, cuando el banco ejerce cierto poder monopólico sobre la empresa debido a que posee información importante de ella.

Una línea de investigación alternativa para lidiar con los problemas existentes en las relaciones crediticias (en especial aquella referente a la de información asimétrica) lo constituye la llamada teoría de racionamiento de crédito. Esta teoría se basa en la escasez relativa de crédito. La manera como éste se asigna debe reflejar aspectos importantes de la naturaleza del deudor, así como aquéllos incluidos en los contratos de deuda. En esta literatura, dicha escasez provoca un natural racionamiento de crédito, el cual ha desarrollado dos paradigmas. El mecanismo de precios y el racionamiento de crédito vía cantidad de fondos prestables.

No es nuestra intención narrarlos aquí, pero es importante señalar que el mecanismo de precios consiste en imponer una prima de riesgo al precio. Es decir, entra más confianza exista, más bajo será el premio por riesgo y viceversa.

Conclusión

En este ensayo hemos examinado que la confianza en las relaciones económicas está presente prácticamente en todo momento. Buena parte de esta característica proviene de la propia naturaleza de las mismas en cuanto a asimetrías en la información. De aquí que los economistas hayan desarrollado herramientas para al menos minimizar dichos problemas. El ejemplo que se utilizó para ilustrar el punto fue el mercado de deuda.



SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

CPC. José Armando Plata Sandoval
Auditor Superior del Estado de Coahuila

En el presente artículo se da cuenta de los Objetivos y Características que debe tener el Sistema de Contabilidad Gubernamental contenidos en el Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental, mismo que se enriquece con las Características Funcionales y Técnicas resultantes de las aportaciones de las dos reuniones del grupo de trabajo de Sistemas del Comité Consultivo del CONAC, necesarias para la unificación de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental en México.

Asimismo, se señalan los beneficios de la Implantación del Sistema de Contabilidad Gubernamental en materia de Control Interno, Rendición de Cuentas y Transparencia de los entes públicos. Como complemento, se exponen las etapas del proceso de implementación en el Estado de Coahuila.

CPC. José Armando Plata Sandoval

Realizó estudios de Contadoría Pública en la Universidad Autónoma del Noreste, en la ciudad de Saltillo, Coahuila. Es maestro en Impuestos por el Instituto de Especialización de Ejecutivos y Maestro en Gestión Pública Aplicada por el ITESM.

Ha desempeñado diversos puestos públicos en Coahuila, tales como: Director General de Fiscalización, Subcontador Mayor de Hacienda, Coordinador de Asesores de la Secretaría de Finanzas y Subsecretario de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública. Actualmente ocupa el cargo de Auditor Superior del Estado de Coahuila.

En la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS), ocupó la Vicepresidencia de Contabilidad Gubernamental y fue representante ante el Comité Consultivo del Consejo Nacional de Armonización Contable; actualmente es Coordinador Nacional e integrante del Consejo Directivo.

Dentro del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, fue Presidente del Colegio de Contadores Públicos de Saltillo (1992-1993), participó como integrante de las Comisiones del Sector Gubernamental (1999-2005) y fungió como Vicepresidente del Sector Gubernamental del Comité Ejecutivo Nacional (1999-2005). En la actualidad es Socio Activo del Grupo Coahuila Sureste del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas y Miembro Académico de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño (AMDAID).

A partir de la exposición de motivos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental se advierte la necesidad de establecer un Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG), como herramienta esencial para la toma de decisiones en tiempo real sobre las finanzas públicas. Derivado de su implantación homogénea, unificará la emisión de la información financiera coadyuvando de esta manera en la eficacia y economía en materia de rendición de cuentas, fiscalización, transparencia y a la efectividad en la programación en base a resultados.

Con referencia al Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicado el 20 de agosto de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, se establece que el SCG estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, extinguir, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación económica, financiera y patrimonial del ente público.

Aunado a lo anterior, en el Acuerdo referido se establece la necesidad de contar con una participación activa interinstitucional entre el Sistema de Contabilidad Gubernamental con el Consejo Nacional de Armonización Contable, el Comité Consultivo del CONAC, las unidades administrativas o instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental de los entes públicos y los entes públicos y sus representantes legales, responsables del registro emisión y presentación de la información.

En el citado Acuerdo se establecen los Objetivos y Características que debe contener el Sistema de Contabilidad Gubernamental, mismo que se enriquece con las Características Funcionales y Técnicas resultantes de las aportaciones de las reuniones del grupo de trabajo de Sistemas del Comité Consultivo del CONAC, las cuales resultan necesario definir para la correcta unificación de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental.

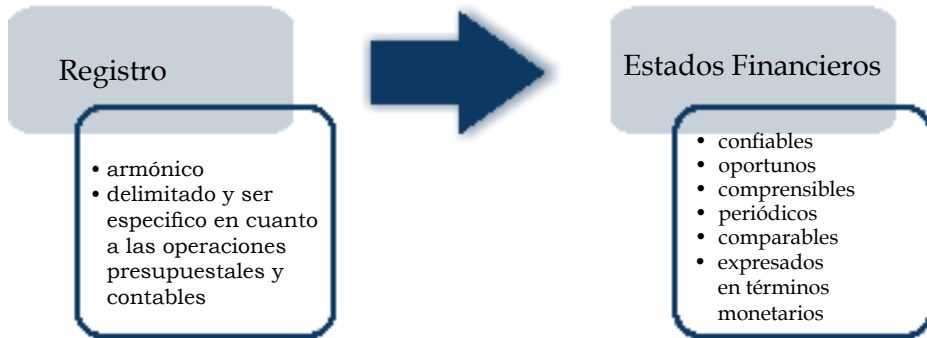
Objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental

De conformidad con el Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental aprobado por el CONAC, se establecen los Objetivos a perseguir a consecuencia de la inclusión de un Sistema de Contabilidad en los tres niveles de gobierno en el país, los cuales serán:

- a) Facilitar la toma de decisiones con información veraz, oportuna y confiable, tendiente a optimizar el manejo de los recursos;
- b) Emitir, integrar y/o consolidar los estados financieros, así como producir reportes de todas las operaciones de la Administración Pública;
- c) Permitir la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del ente público;
- d) Registrar de manera automática, armónica, delimitada, específica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestarias propiciando, con ello, el registro único, simultáneo y homogéneo;
- e) Atender requerimientos de información de los usuarios en general sobre las finanzas públicas;
- f) Facilitar el reconocimiento, registro, seguimiento, evaluación y fiscalización de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos, así como su extinción;
- g) Dar soporte técnico-documental a los registros financieros para su seguimiento, evaluación y fiscalización;
- h) Permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas.

Características normativas del Sistema de Contabilidad Gubernamental

En el artículo 16 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental se establecen las características que deberá contener el sistema contable en materia de registro y generación de estados financieros, entre las cuales destacan las siguientes:



En el Acuerdo por el que se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental aprobado y emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), se establece el contexto legal, técnico y conceptual sobre el que se construye el SCG de los entes públicos, determina las características de diseño y operación, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Ser único, uniforme e integrador;
- b) Integrar en forma automática la operación contable con el ejercicio presupuestario;
- c) Efectuar los registros considerando la base acumulativa (devengado) de las transacciones;
- d) Registrar de manera automática y, por única vez, en los momentos contables correspondientes;
- e) Efectuar la interrelación automática de los clasificadores presupuestarios, la lista de cuentas y el catálogo de bienes;

f) Efectuar en las cuentas contables el registro de las etapas del presupuesto de los entes públicos, de acuerdo con lo siguiente:

1. En lo relativo al gasto, debe registrar los momentos contables: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.

2. En lo relativo al ingreso, debe registrar los momentos contables: estimado, modificado, devengado y recaudado.

g) Facilitar el registro y control de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de los entes públicos;

h) Generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, transparencia, programación con base en resultados, evaluación y rendición de cuentas;

i) Estar estructurado de forma tal que permita su compatibilización con la información sobre producción física que generan las mismas áreas que originan la información contable y presupuestaria, permitiendo el establecimiento de relaciones de insumo-producto y la aplicación de indicadores de evaluación del desempeño y determinación de costos de la producción pública;

j) Estar diseñado de forma tal que permita su procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información;

k) Respalidar con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen y el registro de las operaciones contables y presupuestarias.

Derivado de lo anterior y de conformidad con el artículo 19 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los entes públicos deberán asegurarse que el Sistema de Contabilidad realice lo siguiente:

1. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo;

2. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;

3. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización presupuestaria del gasto devengado;
4. Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
5. Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiero de los entes públicos;
6. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
7. Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

Características funcionales del Sistema de Contabilidad Gubernamental

Derivado de reuniones del grupo de trabajo de Sistemas del Comité Consultivo del CONAC, se establecen los siguientes conceptos y Características Funcionales que deben de integrar los Sistemas de Contabilidad Gubernamental.

Las Características Funcionales se definen como el conjunto de procesos codificados que tienen como objetivo automatizar estructuralmente una serie de requerimientos para cumplir con criterios específicos. Es decir, son aspectos técnicos de comportamiento de una aplicación que cumplen con ciertos requerimientos conceptuales.

El comportamiento operacional mínimo que debe mantener un Sistema de Contabilidad Gubernamental se clasifica en:

1. Comportamiento lógico
2. Comportamiento presupuestal
3. Comportamiento contable

4. Comportamiento patrimonial

5. Emisión de información

1.- El comportamiento lógico integra:

- Los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental;
- La operación contable con la presupuestaria, de manera automática a partir del devengo del presupuesto;
- Los procesos administrativos de manera automática que implican transacciones contables o presupuestarias;
- Los procesos administrativos que impliquen transacciones contables o presupuestales generando los asientos contables en los momentos contables correctos de acuerdo a las guías contabilizadoras emitidas por el CONAC.

2.- El comportamiento presupuestal debe contener:

- Las transacciones incluyendo la clave presupuestal;
- La clasificación administrativa integrada en la clave presupuestal
- La clasificación programática integrada en la clave presupuestal;
- La clasificación funcional integrada en la clave presupuestal;
- La clasificación económica integrada en la clave presupuestal;
- La clasificación geográfica integrada en la clave presupuestal;
- Un mecanismo de control de adecuaciones al presupuesto;
- Registro de las etapas del presupuesto de egresos e ingresos en cuentas de orden presupuestarias.

3.- El comportamiento Contable integra:

- El Plan de Cuentas emitido por el CONAC a quinto nivel;

- La relación de la afectación contable presupuestaria con los catálogos de los entes, ya sean personas físicas o morales;
- La matriz de conversión emitida por el CONAC y la facilidad de que ésta sea configurable y enriquecida por el usuario;
- La generación de los momentos contables presupuestales en función de la gestión de los procesos y en apego a los lineamientos emitidos por el CONAC;
- El clasificador de ingresos a nivel rubro y tipo restringido para cambios en sus primeros dos niveles;
- La relación que existe entre el clasificador de ingresos con el Plan de Cuentas a través de la matriz de conversión;
- El proceso de recaudación debe afectar contable y presupuestalmente de forma automática, aunque este proceso se realice en ubicaciones físicas diferentes;
- El Clasificador por Objeto del Gasto, mismo que estará restringido para su modificación, hasta la partida genérica, permitiendo agregar partidas específicas;
- El Clasificador Funcional del Gasto a nivel sub función, permitiendo agregar subcuentas solamente en el último nivel;
- La vinculación del Clasificador Funcional del Gasto con las clasificaciones administrativa, programática y por Objeto del Gasto;
- La relación del Clasificador por Objeto del Gasto con el Plan de Cuentas a través de la matriz de Conversión Contable-Presupuestaria;
- La capacidad del registro simultaneo de dos o más momentos contables del presupuesto, ya sea de ingresos o gastos, cuando así se requiera;
- El registro en cuentas contables de activo de las obras en proceso, los fideicomisos y contratos análogos de los que emane una obligación.

4.- El comportamiento patrimonial necesita que el sistema:

- Realice una Contabilidad Patrimonial, registrando directamente en cuentas de activo las adquisiciones de los mismos;
- Integre el control de inventarios de los bienes muebles e inmuebles con las operaciones contables presupuestarias;
- Registre las obras en proceso en las cuentas de activo que indica el CONAC;
- Registre los Fideicomisos y contratos en las cuentas de activo que indica el CONAC.

5.- La emisión de Información requiere lo siguiente:

- Que el Sistema de Contabilidad Gubernamental emita los reportes requeridos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Que el sistema reporte en tiempo real la siguiente información:

Información Financiera:

1. Estado de Situación Financiera
2. Estado de Actividades
3. Estado de Variaciones en la Hacienda Pública/ Patrimonio
4. Estado de Flujos de efectivo
5. Estado analítico del Activo
6. Estado analítico de la deuda y otros pasivos
7. Informe sobre pasivos contingentes
8. Estados e Informes sobre el ejercicio de la Ley de Ingresos

Información Presupuestal:

1. Estados e Informes Agregados en forma periódica
2. Estados e Informes Administrativos en tiempo real
3. Información Programática
4. Notas a los Estados Financieros
5. Información Económica

Características técnicas del Sistema de Contabilidad Gubernamental

Tienen como finalidad mantener un estándar de estructura de datos similar entre las distintas soluciones informáticas, y éstas son derivadas de las funcionales por lo que se utilizarán las mismas clasificaciones:

Las lógicas identifican lo siguiente:

- El uso de la Clave Presupuestal por transacción, así como la identificación de la póliza contable donde se integra el movimiento;
- La generación de la información financiera debe de ser en forma automática;
- La base de datos única;
- Respaldo de datos en cualquier momento;
- Respaldo de datos accesible solo para el administrador del sistema;
- El catálogo de usuarios con cuenta de acceso a través de una clave y contraseña que permita conocer el autor de cada uno de los movimientos realizados a la información;
- Todas las transacciones;
- El soporte digital a la afectación contable presupuestal;
- La importación y exportación de información para su armonización en una estructura estándar;

- Los Catálogos necesarios para la debida clasificación y control de la información contable-presupuestal y patrimonial;
- La capacidad de registrar de manera simultánea dos o más momentos contables del presupuesto, ya sea de egresos o ingresos, cuando así se requiera.

Las Presupuestales identifican lo siguiente:

- Las distintas clasificaciones exigidas en la clave presupuestal (Administrativa, Programática, Funcional, Económica y Geográfica);
- Los incrementos o decrementos al presupuesto de egresos o ingresos.

Las Contables identifican lo siguiente:

- El Catálogo de Cuentas con las características necesarias para su adecuada operación anualizada;
- Los registros contables que dan origen a los saldos de las cuentas contables con identificación del tipo de proceso que lo generó;
- El saldo que contiene cada cuenta contable, así como las características necesarias para la óptima obtención de la información financiera;
- La clasificación del ente con posibilidad de mostrar la relación deudora o acreedora con la institución;
- La relación del registro contable con el ente;
- Los eventos para la operación del Sistema;
- El Clasificador por Rubro de Ingresos anualizado;
- Características de Clasificación de las cajas recaudadoras, especificando el centro de costos al que pertenecen;
- El Clasificador por Objeto del Gasto con operación anualizada;
- Los movimientos generados por la recaudación de Ingresos.

Los Patrimoniales identifican:

- El inventario de bienes relacionado con la póliza contable correspondiente a su registro.

Emisión de información:

- Los registros son generados por el Sistema y los reportes se obtendrán en tiempo real;
- La información se estructurará en la base de datos de tal manera que se pueda analizar a todos los niveles de desagregación.

Proceso de implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental en el Estado de Coahuila

El proceso de implementación del Sistema Integral de Información Financiera en las entidades públicas y municipios del estado de Coahuila, se sujeta a las siguientes etapas:

1.- Análisis de los perfiles y funciones de los funcionarios públicos.

En esta etapa se precisa la forma y condiciones en las que el ente público ejecuta sus presupuestos de ingresos y egresos, que le hayan sido previamente aprobados.

Asimismo, se identifica a las personas que intervienen en los procesos contables, presupuestales y financieros de las entidades, acorde al marco normativo que los regule y las funciones desempeñadas por cada uno de ellos.

2.- Análisis de la infraestructura de la entidad.

Una vez que se han identificado a las personas que intervienen en los procesos contables, presupuestales y financieros de las entidades, se realiza un análisis de la infraestructura con la que cuenta el ente público, tales como las condiciones del equipo de cómputo e instalaciones físicas, así como una revisión de las condiciones del suministro de energía eléctrica para fines de seguridad de la información.

De igual manera, se solicitan los catálogos y clasificadores utilizados por las entidades en su proceso contable, presupuestal y financiero.

3.- Análisis de los registros contables y presupuestales efectuados por la entidad.

En esta fase del periodo de implementación, se identifica y analiza la forma en que las entidades realizan los registros contables y presupuestales de sus operaciones financieras.

Dentro de la misma etapa, se realizan las propuestas de adecuaciones de los registros contables y presupuestales en base a las disposiciones legales y normativas en materia contable.

4.- Configuración y parametrización en Sitio.

Conocidos los catálogos y clasificadores utilizados por las entidades, se procederá a realizar las adecuaciones de los mismos, acorde a la normatividad aprobada por las instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental de las entidades federativas.

5.- Instalación de la infraestructura.

Cada entidad será responsable de cumplir con los requerimientos en materia de infraestructura que le sean señalados por el responsable de la implementación y que resulten indispensables para el correcto funcionamiento del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

6.- Capacitación.

Es la etapa final del proceso de implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental, en la cual se dota a los funcionarios públicos de las herramientas y conocimientos necesarios en la operación del modelo informático que cumpla con los requerimientos exigidos por la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la normatividad emitida por el CONAC.

Barreras en la implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental

Dentro de las etapas del proceso de implementación del Sistema Integral de Información Financiera en las entidades y municipios del estado de Coahuila, se han presentado, entre otras, las siguientes barreras:

- Falta de inversión en la infraestructura requerida.
- Resistencia de los funcionarios públicos para adoptar el modelo.
- Falta de cultura presupuestal en los entes públicos.
- Perfiles no idóneos de los funcionarios públicos.

Beneficios de la implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental en materia de Control Interno, Rendición de Cuentas y Transparencia de los entes públicos.

México vive la máxima transición contable camino hacia la transparencia en materia de rendición de cuentas, a través de la homogenización de la cuenta pública, supeditado por la utilización de sistemas contables óptimos que cumplan en su operación con los requisitos señalados en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

La utilización de un buen Sistema de Contabilidad Gubernamental, tendrá como beneficio la regulación de los procedimientos de control interno de los entes públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley permitiendo, como lo establecen los objetivos del Sistema de Contabilidad Gubernamental, la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del ente público, el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales y su culminación con el conocimiento exacto del estatus que guarda el patrimonio comprometido y el realmente ejercido, lo que facilitará la toma de decisiones en base a información confiable y en tiempo real.

Aunado a lo anterior, facilitará la revisión de la Cuenta Pública ya que la homogenización de la contabilidad, resguardada por un Sistema Integral de Información, dotará a las Entidades de Fiscalización de facilidades en el control de la información requerida a través de la consolidación de los Estados Financieros y la solicitud de los reportes que contengan la información necesaria para realizar las tareas de revisión.

La transparencia es el fin lógico derivado de la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Normatividad emitida por el CONAC en la unificación de la cuenta pública en los tres órdenes de gobierno.



DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS

CPC. Juan M. Portal

Auditor Superior de la Federación

*Artículo basado en la ponencia presentada
en el Foro “Deuda Pública en los Estados”,
realizado el 13 de abril de 2011*

El endeudamiento estatal se ha convertido en una preocupación, dado que representa un factor potencial de desequilibrio en las finanzas públicas a nivel estatal. La adquisición de deuda no representa un elemento negativo, es un recurso que debidamente utilizado ofrece alternativas viables para el manejo financiero.

La fiscalización superior otorga al Poder Legislativo, a los inversionistas y a la sociedad mayor confianza respecto a la responsabilidad en el endeudamiento y a la capacidad de pago de los gobiernos contratantes. Por esta razón, es importante coordinar los trabajos de revisión del desempeño gubernamental en los diferentes niveles de gobierno.

CPC. Juan M. Portal

Contador Público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con estudios de posgrado en el Programa de Dirección de Empresas D-1 del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE), y con Maestría en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (INAP).

Actualmente ocupa el cargo de Auditor Superior de la Federación, cargo que ocupará por el periodo 2010 - 2017. Antes de ésta designación, se desempeñó durante los ocho años previos como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la propia Auditoría Superior de la Federación.

Ha sido titular de la Contraloría Interna en Liconsa, Secretaría de Desarrollo Social y Petróleos Mexicanos. Fungió como Director de Supervisión y Evaluación de las Contralorías Internas del Sector Público en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y como Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Recibió el *Bradford Cadmus Memorial Award*, reconocimiento de mayor prestigio otorgado por *The Institute of Internal Auditors*, principal asociación a nivel mundial de los profesionales de la auditoría.

En el actual contexto económico y financiero, y como resultado de los hallazgos del proceso de fiscalización de la Cuenta Pública llevado a cabo por la ASF, el problema del endeudamiento estatal se ha convertido en una preocupación de los legisladores, dado que representa un factor potencial de desequilibrio en las finanzas públicas a nivel estatal.

Existen diversos factores que influyen en la decisión de los estados de incurrir en endeudamiento para hacer frente a sus necesidades, algunas de carácter coyuntural, otras como parte de la práctica administrativa normal y algunas más que revelan la existencia de algunas deficiencias de carácter estructural en la planeación del gasto o en la asignación de los recursos económicos a disposición de las entidades federativas.

Es importante señalar, desde ahora, que la adquisición de deuda no representa, per se, un elemento negativo; es un recurso que, debidamente utilizado, ofrece alternativas viables para el manejo financiero, siempre y cuando esté sujeto a una serie de disciplinas y controles de carácter interno, pueda ser evaluado en su desarrollo a través del uso de indicadores y sea debidamente reportado a la opinión pública, con el fin de que la transparencia favorezca la rendición de cuentas respecto a los compromisos asumidos.

Debido a que en la fiscalización de la deuda estatal deben participar las Entidades Fiscalizadoras Superiores de las entidades federativas y las propias contralorías estatales, se requiere de una acción concertada para poder observar en su totalidad este fenómeno. Precisamente, la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización permitirá cumplir este objetivo, a través de la coordinación de los esfuerzos de los distintos órganos de control y ofrecer así una cobertura más amplia y de mayor profundidad.

Con el fin de proporcionar un contexto, cabe mencionar que la contratación de deuda pública es autorizada por el Poder Legislativo federal o local, con base en la motivación y fundamentación que le presenta el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda respectiva, en el marco de la Ley de Ingresos para cada ejercicio fiscal.

Además de la deuda contratada, se deben evaluar ciertos pasivos y contingencias financieras, para una regulación ordenada de los requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico.

La evaluación del endeudamiento, así como del destino y ejercicio de los recursos obtenidos, coadyuva a que los pasivos asumidos se mantengan dentro de la capacidad de pago y la estabilidad macroeconómica nacional y local, además de asegurar que los recursos se destinen a inversión con alto rendimiento económico y social.

La reciente crisis financiera internacional demostró la importancia de contar con una regulación adecuada y de transparentar la información relevante para detectar posibles riesgos, priorizar los que pueden representar perturbaciones significativas e implementar con oportunidad las medidas adecuadas para mitigar sus efectos en caso de que se lleguen a materializar.

En el caso del endeudamiento de las entidades federativas y municipios, es determinante disponer de información completa, oportuna y confiable, para evaluar los riesgos crediticios, medir la voluntad de pago, así como la solvencia o capacidad de cumplir con las obligaciones y compromisos durante la vigencia que se contrate.

Estas condiciones afectan al conjunto del sistema financiero y de los gobiernos locales en su acceso al financiamiento, que bien administrado representa un instrumento para impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la población.

El análisis llevado a cabo por la ASF a la Cuenta Pública 2009, comprendió la deuda registrada por los estados y municipios en el sistema de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La fiscalización otorga al Poder Legislativo, los inversionistas y la sociedad en general mayor confianza respecto a la responsabilidad en el endeudamiento y la capacidad de pago de los gobiernos contratantes, lo que ayuda a aquéllos que muestran disciplina en su contratación mayores y mejores oportunidades de financiamiento.

La deuda de las 32 entidades federativas en 2009, de acuerdo con el registro de la SHCP, se incrementó en 19.1 por ciento real comparado con el saldo de 2008 y representa más del 60 por ciento de sus participaciones fiscales promedio en ese año.

Esta deuda en 2009 aumentó 49,083 mdp respecto a la de 2008, para compensar la disminución en 54,892 mdp del gasto federalizado.

En 2009 fueron 7 estados (Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato, Baja California y Chiapas) los que concentraron el 73.7 por ciento del incremento de la deuda estatal, con tasas de crecimiento real anual que van desde 25 por ciento a más de 300 por ciento.

Partiendo del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, se hizo la constatación de cifras del periodo 2005-2009. Los datos revelan un incremento global de la deuda, como se ve con estos casos:

- Estado de México, 3.9 por ciento.
- Distrito Federal, 9.2 por ciento.
- Nuevo León, 130.9 por ciento.
- Jalisco, 147.1 por ciento.
- Chihuahua, 901.9 por ciento.

La ASF planteó las siguientes recomendaciones sobre la problemática de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios:

- Fijar parámetros de endeudamiento que guarden proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales y, complementariamente, apoyar la reestructuración de la deuda y el saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran.
- Fortalecer las medidas que permitan regular el endeudamiento de las entidades federativas y municipios, a fin de que se cumpla con el marco legal en la materia, sea congruente con su capacidad de pago y represente una proporción del PIB local que no genere riesgos económicos a nivel nacional.

Cabe mencionar que en el más reciente Informe anual del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, instancia creada en julio de 2010 a iniciativa del Ejecutivo Federal y conformada por Banxico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y el Instituto para Protección del Ahorro Bancario, se llegan a conclusiones similares a la ASF, ya que se considera necesario establecer medidas prudenciales en la política fiscal, lo que implicaría fijar límites al endeudamiento de las entidades federativas y municipios, situación que se puede vincular con algunos indicadores, como puede ser:

- La equivalencia o proporción que representa el endeudamiento respecto del PIB, de las participaciones en ingresos federales, de los ingresos propios o del gasto destinado a inversión física en un intervalo razonable de tiempo, y
- Estipular un aumento de las reservas de las instituciones bancarias que proporcionen financiamiento a los gobiernos locales con incierta capacidad de pago, a fin de fortalecer la evaluación crediticia y aminorar los riesgos de insolvencia, como ya lo propuso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero considera que por ahora este endeudamiento no representa un problema importante para el sistema financiero, pero se deben establecer incentivos adecuados para mejorar la transparencia y propiciar políticas fiscales prudentes por parte de los estados y municipios.

En este orden de ideas, sería prudente establecer un marco institucional con las siguientes características:

- Definir en las disposiciones legales todas las posibles opciones de endeudamiento como créditos, empréstitos y préstamos, así como las operaciones de reestructura y refinanciamiento;
- Precisar los compromisos y obligaciones que implica el tipo de endeudamiento, ya sea directo, indirecto o contingente;
- Incluir los diferentes plazos de financiamiento: corto, mediano y largo, y
- Regular los financiamientos en donde se vinculen los ingresos propios y de activos como garantía y fuente de pago, la bursatilización y los proyectos de inversión en los que participe el sector privado.

Adicionalmente a las revisiones practicadas a la información registrada por la SHCP, la ASF llevó a cabo auditorías al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y el Fondo de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Las participaciones fiscales y el citado FORTAMUN-DF, son un medio de ingreso significativo para los gobiernos municipales. Se destinan fundamentalmente a financiar el gasto operativo de las administraciones municipales y a cubrir también obligaciones financieras.

En 2009, los municipios y demarcaciones auditadas (en forma directa por la ASF y solicitadas a las EFSL) destinaron el 14.6 por ciento de los recursos ejercidos del FORTAMUN-DF al pago de sus obligaciones financieras, mientras que el 52.5 por ciento a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, el 1.0 por ciento al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, y a la atención de sus requerimientos el 31.9 por ciento.

Como consecuencia de la fiscalización, la ASF ha recomendado que se definan límites para el pago de pasivos corrientes con el FORTAMUN-DF y que eventualmente se elimine esta posibilidad.

La propuesta es considerar solamente a la deuda pública como la obligación financiera susceptible de ser cubierta con el fondo, ya que una parte del FORTAMUN-DF se destina al pago de pasivos corrientes, los cuales se originaron en su mayor proporción por deficientes procesos de planeación.

Otro instrumento de orden federal con un papel importante en materia de deuda pública local es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En los Presupuestos de Egresos de 2001 y 2002, en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, se incluyó el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, antecedente del Fondo en referencia, para hacer frente a las presiones financieras en los gobiernos de los estados, por lo que se adicionaron como posibles destinos de los recursos del fondo, además de la infraestructura, el saneamiento financiero, principalmente para el pago de deuda pública, y las reservas actuariales de los sistemas de pensiones.

Esto bajo el supuesto de que permitiría el fortalecimiento de sus finanzas públicas y que dichos recursos no podrían destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de los sistemas de pensiones.

Con motivo de la fiscalización del FAFEF en los últimos años, se han emitido las siguientes recomendaciones para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, las disposiciones normativas aplicables y, en su caso, para ser consideradas en nuevos ordenamientos:

- Evaluar la conveniencia de establecer en los instrumentos legales o normativos la subdivisión del FAFEF en los cuatro grupos siguientes: I) obras de infraestructura y su equipamiento; II) medidas de fortalecimiento y saneamiento financiero; III) educación, ciencia y tecnología; y IV) sistemas de protección civil.
- Precisar los conceptos de gasto en los que se puede aplicar los recursos.
- Establecer indicadores para acreditar el fortalecimiento de las finanzas públicas cuando los recursos del fondo se utilicen con propósitos de saneamiento financiero o para el pago de pensiones y jubilaciones.

Puesto que los montos y los propósitos del endeudamiento de los gobiernos descansan en criterios de política económica y consideraciones de carácter financiero, nuestra labor de fiscalización debe establecer que las decisiones adoptadas cuentan con bases documentales completas y confiables de los empréstitos contraídos.

Desde la perspectiva de la práctica internacional, la fiscalización debe, asimismo, incluir una valoración de los pasivos y compromisos que correspondan, indicar las bases de medición que se utilicen, las modificaciones efectuadas con posterioridad al informe que afecten la comparabilidad de los datos, los supuestos importantes de que se haya partido para estimar rubros específicos, sobre todo los que estén sujetos a variación, incertidumbre o contingencia, además de toda la información que se requiera para interpretar correctamente las cifras.

Adicionalmente está el problema de la claridad y la transparencia; uno de los mayores retos en cuanto a la información sobre deuda pública es que ésta sea comprensible y resulte significativa.

La falta de transparencia que han señalado instituciones financieras y agencias calificadoras, demanda establecer ordenamientos legales y normativos para que las entidades federativas y municipios tengan la obligación de llevar un registro pormenorizado de su deuda, incluyendo todos sus tipos y plazos.

En este mismo sentido, sería adecuado que la SHCP administre un nuevo y más completo registro nacional y reporte trimestralmente al H. Congreso de la Unión la situación del endeudamiento local, además de llevar a cabo evaluaciones periódicas sobre los riesgos que representa y proponer las medidas para mitigarlos y controlar sus posibles efectos en la economía y en las finanzas públicas locales y nacionales.

En el referido informe anual del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, se reconoce la necesidad de mejorar la información financiera sobre el nivel y características del endeudamiento de los gobiernos locales, con el propósito de identificar posibles situaciones de falta de liquidez o insolvencia y dar seguimiento a los fenómenos que pueden provocar alteraciones significativas en el sistema financiero.

El problema de la deuda de las entidades federativas refleja la disparidad de los criterios adoptados a nivel federal y estatal; un mayor endeudamiento a este nivel, sin ser perjudicial por sí mismo, debe verse acompañado por una rendición de cuentas mucho más estricta, un análisis en cuanto a la sostenibilidad de estos compromisos sustancialmente más riguroso y un nivel de transparencia mucho más acusado en cuanto a la información sobre los créditos contratados.

Hemos venido insistiendo, a lo largo de los meses pasados, en la imperiosa necesidad de hacer un frente común para coordinar los trabajos de revisión del desempeño gubernamental en los tres niveles de gobierno.

La deuda pública de los estados es un ejemplo clásico de esta necesidad y podría ser una muestra de los beneficios que acarreará implementar una estrategia sistemática en su revisión.

La realización de auditorías coordinadas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y la ASF, representa una oportunidad valiosa para atacar de frente a un problema que puede adquirir una dimensión mayor.



CONFLICTOS DE INTERÉS

Dra. Irma Eréndira Sandoval
Investigadora del Instituto
de Investigaciones Sociales de la UNAM

Existe un creciente consenso de que el problema central detrás de los conflictos de interés es la inquietud de que los intereses 'privados' tengan una influencia indebida sobre los funcionarios en el desempeño de sus deberes públicos. Por ello uno de los elementos más importantes para este análisis es el nuevo rol del Estado inaugurado en las décadas pasadas, que indudablemente generó oportunidades para súbitas y millonarias ganancias privadas a través de los procesos de privatización y desincorporación de las tareas públicas.

Los conflictos de interés emergen cuando gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran subsumidos real y formalmente a pleitesías y compromisos económicos, financieros o políticos que afectan negativamente el desempeño de sus encargos públicos y alejan sus decisiones de la imparcialidad. Este tipo de fenómenos pueden involucrar vínculos financieros, económicos, conyugales, de consanguinidad, de ideología o de pertenencia a grupos y partidos políticos.

Dra. Irma Eréndira Sandoval

Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde coordina el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, con maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Ciencia Política. Licenciada en Sociología y licenciada en Economía. Profesora y tutora del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 2009 fue distinguida con el Primer Lugar del Premio “Manuel Espinosa Yglesias”, otorgado por la Fundación Espinosa Ygarciá y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Experta en temas de fiscalización, corrupción, transparencia, leyes de acceso a la información, economía política y rendición de cuentas. Ha sido consultora para el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las organizaciones *Open Society Institute*, *Budget Accountability Project*, *Global Integrity*, y la Cámara de Diputados. Es articulista del periódico *El Universal* y colaboradora frecuente de otros medios nacionales e internacionales. Sus libros han sido publicados por Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, la Auditoría Superior de la Federación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y el Banco Mundial. Su más reciente libro, editado en 2011 por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias, se titula *Economía Política de la Liberalización Mexicana: Crisis, Rentismo y Opacidad*.

Definiendo el Concepto

México hoy tiene el deshonroso penúltimo lugar de toda América Latina en el Índice de Percepción de la Corrupción de acuerdo al Latinbarómetro de las Américas. El último lugar corresponde a Haití. La más reciente calificación de 3.1 que México recibió en materia de corrupción por parte de Transparencia Internacional, también constituye una vergüenza para el país.

Actualmente nos encontramos al borde del colapso, precisamente por la falta de acción en esta asignatura. El vacío en materia de combate a la corrupción llama la atención porque las alternativas existen y son viables. El primer paso sería deshacernos de las disquisiciones sobre “trampas”, “mordidas” o sobornos menores asociados a una “ilegalidad agobiante” entre los ciudadanos. El problema de la corrupción no son los pocos pesos que se le ofrecen al policía de tránsito o que se le dan al franelero, sino las grandes corruptelas y las complejas pirámides de extorsiones y sobornos que hoy frenan el desarrollo productivo y la eficacia gubernamental. El problema de fondo es la corrupción estructural y los conflictos de interés son un síntoma inconfundible de esta corrupción estructural e institucional que caracteriza la gestión pública de nuestro país.

Los conflictos de interés emergen cuando los gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran sometidos a pleitesías y compromisos económicos, financieros, familiares o políticos que afectan negativamente el desempeño de sus encargos públicos. En la literatura especializada existe un gran debate respecto al tema: mientras que para algunos los conflictos de interés constituyen fenómenos fundamentalmente organizacionales y burocráticos privativos de la administración pública (Arellano y Zamudio, 2009), otros insisten y reconocen que en el sector privado se auspician y generan conflictos de interés tanto o más que en el sector público (Peele y Kaye, 2009). El nepotismo, por ejemplo, es una práctica muy frecuente en el sector privado donde por lo general se promueve a los hijos, familiares o amigos cercanos a los propietarios o inversionistas mayoritarios de las grandes corporaciones, casos en los cuales equívocamente los conflictos de interés se revisten de legitimidad aún cuando se afecten los intereses de la corporación en su conjunto.

Algunos otros autores sostienen que los conflictos de interés constituyen problemas legales y de administración pública que tendrían que ser abordados más desde la perspectiva del derecho administrativo, mientras que para otros autores, dada su peligrosa cercanía con las zonas grises de la corrupción (Heidenheimer, 2002), no habría que desestimar la posibilidad de abordarlos como un problema propiamente criminal cuya solución tendría que emerger más directamente del derecho penal. Hay quien también ha sostenido que en los últimos años se ha abusado de la severidad de las reglas para regular los conflictos de interés, lo que ha generado hipertrofias en el sistema administrativo en su conjunto (Mackenzie con Hafken, 2002 y Stark, 2009). Otros en cambio argumentan que es precisamente la falta de regulación y sanción en la materia lo que en verdad está frenando la modernización administrativa y el crecimiento económico (Jordana-Levy Faur, 2009). Finalmente, autores diversos ven en la cultura y la reeducación cívica la solución para la minimización de sus efectos más nocivos.

En este artículo sostenemos que el tema es principalmente estructural y que si bien el conflicto de interés no es propiamente un acto de corrupción, en países como el nuestro tan vulnerados en su ámbito público por los graves niveles de impunidad y corrupción, la mayoría de las veces estos conflictos desembocan en patrones corruptos que minan la confianza, la legitimidad y finalmente la gobernabilidad.

Por ello un punto de partida ideal para reflexionar y definir los conflictos de interés es precisamente la democracia. Ian Shapiro (2006) define la democracia como: “un mecanismo para administrar las dimensiones de poder de la interacción humana a fin de minimizar la dominación” (p. 64). La arbitrariedad y la discrecionalidad son formas de dominación o de un ejercicio ilegítimo del poder y constituyen la antítesis de otros principios que en teoría deberían regir en todo Estado de derecho: la equidad e imparcialidad. Ahora, para que los funcionarios públicos actúen de manera imparcial y justa a la hora de tomar las decisiones es necesario que también previamente justifiquen públicamente sus acciones y determinaciones. Ello es crucial sobre todo si atendemos la definición que Ackerman (2006) ha construido de la Rendición de Cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros con objeto de ser sancionados o premiados correspondientemente”. Precisamente a partir de la importancia de estos procesos de justificación y argumentación por parte de los funcionarios públicos, es que una vez más Shapiro señala que cualquier teoría democrática “creíble” necesita

ocuparse del análisis de los “procesos de toma de decisiones”, del control de las prioridades públicas y de las condiciones en que las preferencias se formulan y se expresan. (p. 62).

Por otro lado, sería de esperar que en un régimen democrático fuera el interés público el que prevalezca sobre los intereses particulares y en especial sobre los intereses del funcionario público responsable de tomar las decisiones públicas específicas. Al respecto, Roberto Salcedo (2006) ha señalado que el ejercicio de las libertades no puede ir en contra del interés público: “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.” (p. 8)

En suma, proponemos definir a los conflictos de interés como la situación que emerge cuando los gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran subsumidos real y formalmente a pleitesías y compromisos económicos, financieros o políticos que afectan negativamente el desempeño de sus encargos públicos y alejan sus decisiones de la imparcialidad. Este tipo de fenómenos pueden involucrar vínculos financieros, económicos, conyugales, de consanguinidad, de ideología o de pertenencia a grupos y partidos políticos.

Tipología Inicial del Conflicto de Interés

Desde hace varios años casi todos los tratados y acuerdos internacionales ya han adoptado una serie de cláusulas y provisiones legales para regular y sancionar los conflictos de interés. Contamos con el “Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos” adoptado en 1996 por las Naciones Unidas, cuya segunda sección está orientada a regular los conflictos de interés. Entre otras disposiciones este instrumento legal estipula que: “los titulares de cargos públicos en la medida que lo requiera su cargo y con arreglo a las leyes o a las normas administrativas, declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de intereses. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses, entre las obligaciones públicas y los intereses privados de los titulares

de cargos públicos, éstos acatarán las disposiciones establecidas para reducir o eliminar ese conflicto de intereses.” (Numeral 5, sección II, 12 Dic. 1996). Otros instrumentos normativos y organismos internacionales que han incorporado expresamente en su legislación este concepto son: la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las Guías de manejo de los conflictos de interés de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Unión Europea y la Organización de Estado Americanos, y algunos más.

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existen tres clases de conflictos de interés: el actual, el aparente y el potencial. El primero es el conflicto realmente existente, que puede incluso haber quedado en el pasado, pero que con toda certeza ocurrió. El segundo sería aquella situación que no necesariamente implica un conflicto de interés pero que debido a la falta de información sobre el caso en concreto, cualquier observador externo podría legítimamente argumentar que existe. El tercero ocurre cuando el servidor público tiene un interés privado que más temprano que tarde lo podría acercar a una situación conflictiva.

Asimismo, existen diferentes dimensiones de los conflictos de interés ya sea que éstos ocurran dentro del poder ejecutivo o bien en los ámbitos legislativos y judiciales. También existen diferentes niveles de visibilidad de estos fenómenos. Los que surgen a nivel de los estados y municipios suelen tener menor visibilidad que aquellos otros ocurridos a nivel federal o nacional. Sin embargo, paradójicamente, los conflictos de interés locales y regionales, al menos en nuestro país, muchas veces son más difíciles de regular y desactivar por las inercias caciquiles y antidemocráticas que siguen imperando en la mayoría de los municipios y estados de la federación. Además, muchas veces estos casos aislados no generan tanto revuelo en los medios de comunicación y quedan mejor atrincherados y protegidos del escrutinio público.

Algo similar ocurre con el equilibrio que debiera haber entre los poderes, mientras que el Ejecutivo ha tendido a ser el poder que concentra el mayor número de denuncias de CDI, en nuestro país existen evidentes factores que hacen que el Poder Legislativo sea un punto especialmente sensible a la existencia de estos fenómenos. No es gratuito a este respecto que en nuestros días exista una desafortunada erosión de la confianza en la función parlamentaria. Una gran parte de los ciudadanos tiene la impresión de que hoy el Senado y nuestras Cámaras de Diputados funcionan más como una confederación de intereses que como la representación política de la pluralidad cívica y social.

Sobre la ética parlamentaria Dennis Thompson (1999) ya ha propuesto una categorización tripartita que incluye un modelo minimalista, uno funcionalista y otro racionalista de la ética. Primero, la ética minimalista se limita al establecimiento de reglas que prohíben los asuntos más controversiales como por ejemplo que los legisladores no participen en la aprobación de leyes que afectan directamente su situación económica o patrimonial. Segundo, el funcionalista define los deberes éticos de los legisladores desde una postura más integral que toma en cuenta las dimensiones representativa, controladora y, finalmente, de la propia arquitectura de las leyes. Y, por último, el tercer modelo que se funda en principios rectores de la teoría política como la justicia, la libertad y la igualdad, lo que proporciona una base aún más sólida e integral para la defensa del bien común. Sin embargo y desafortunadamente en nuestro país ni siquiera el modelo minimalista ha logrado consolidarse en las prácticas organizacionales de nuestro poder legislativo.¹

Algunos autores como Cooper (1987) y Kernaghan (1975) han propuesto una tipología de ocho situaciones que configuran conflictos de interés:

1. Soborno
2. Tráfico de influencias
3. Tráfico de información
4. Abuso de autoridad
5. Recepción de regalos y obsequios
6. Búsqueda de empleos altamente remunerados en el sector privado
7. Ingreso como alto funcionario al sector privado al abandonar el cargo público
8. Vínculos conyugales o familiares

■ ■ ■ ■ 1 En lo tocante a la Cámara de Diputados, todos recordamos el conspicuo caso de Juan Camilo Mourriño quien incurrió en un franco conflicto de intereses al firmar contratos millonarios asignados a "Ioancar" su empresa familiar, mientras era presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados y más tarde continuó haciéndolo como asesor de la Secretaría de Energía. Con la firma de estos contratos, el ex Secretario de Gobernación violó tanto el Código Penal como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señalan claramente que los funcionarios públicos tienen prohibido participar en decisiones gubernamentales donde tengan un "interés personal, familiar o de negocios". La ley también prohíbe a los servidores públicos recibir pagos o compensaciones por parte de los entes regulados previamente por ellos durante el año siguiente a la finalización de su mandato, pero esta cláusula raramente se cumple y su cotidiana violación es considerada una falta administrativa menor. Ver: Irma Eréndira Sandoval, "Las Lecciones del caso Ivàn" en *La Jornada*, 9 de marzo, 2008, p. 20

Se ha señalado que la mejor forma de combatir los conflictos de interés es de manera preventiva, desarticulándolos de raíz antes de que estos se transformen en prácticas corruptas. Coincidimos con Manuel Villoria (2006) cuando señala que la tarea básica en esta materia debiera ser anticipar y evitar los conflictos o buscar medidas específicas que puedan usarse para manejarlos cuando estos ocurren. Algunas de las propuestas preventivas que este autor enlista, son: restricciones en el ejercicio de empleos adicionales en el sector público e incompatibilidades con un empleo en el sector privado; declaración de ingresos personales; declaración de ingresos familiares; declaración de patrimonio personal; declaración de patrimonio familiar; declaración de regalos; declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos; declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones; declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros; publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio; restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese de funciones públicas; restricciones y control de regalos y otras formas de beneficios; restricciones y control de nombramientos concurrentes externos (ONG's, partidos u organizaciones políticas, corporaciones gubernamentales); recusación y retiro de funcionarios públicos cuando su participación en reuniones o en procesos de toma de decisiones los coloque en conflictos de interés; restricciones personales y familiares en la propiedad de acciones de compañías privadas; y deslinde o traspaso de intereses privados ya sea a través de la venta de las acciones en conflicto o por medio del establecimiento de un fideicomiso ciego.

Lecciones para México

Actualmente en México contamos con ciertos artículos incluidos de forma inconexa en las leyes federales y estatales que ciertamente buscan prevenir los conflictos de interés. Algunos ejemplos positivos al respecto son las disposiciones incluidas en el artículo 8, incisos XI y XII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala que todo servidor público está obligado a:

- XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Otras disposiciones similares se encuentran incluidas en el Código Penal, en particular en su Artículo 221 (Capítulo IX), que aborda la diferente gama de situaciones en que se presenta el delito de tráfico de influencias cuando, por ejemplo: "I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior. III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte."

También tenemos referencias explícitas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en sus artículos 22 y 101, y la propias Directrices con las que cuenta la Auditoría Superior de la Federación para prevenir el Conflicto de Interés.

Sin embargo, hasta el momento desafortunadamente todavía no tenemos un solo ordenamiento jurídico con jerarquía de ley que de manera coherente y sistemática concentre toda la normatividad relevante atesorada en los códigos de ética, instrumentos legales y referencias constitucionales, relativas a la prohibición y castigo de los CDI en la gestión de lo público. Una reforma estratégica en este sentido sería el fortalecimiento de las disposiciones preventivas y punitivas en materia de conflictos de interés en la actual legislación.

Definitivamente la experiencia internacional demuestra que las estrategias de tipo preventivo pueden ser aún más efectivas que las medidas punitivas. Si bien hoy resulta necesario no dejar de escaermentar a aquellos funcionarios que aprovechándose de su posición hubieran favorecido a familiares y socios, a la larga es mucho más efectivo que los empleados gubernamentales no se vean ni siquiera tentados a quebrantar la ley.

En Estados Unidos, por ejemplo, los funcionarios públicos al asumir sus encargos se obligan a deshacerse de todos los compromisos económicos que en algún momento pudieran influir negativamente en su desempeño. Esto va mucho más allá de la simple “declaración patrimonial” con la que contamos en México. Además de declarar sus posesiones, los servidores públicos deben también modificarlas de manera radical para prevenir cualquier posible conflicto de intereses en el futuro.

En Hungría, los familiares de los servidores públicos de altos niveles también deben hacer su declaración patrimonial y en Polonia los cónyuges de altos funcionarios, de magistrados, representantes populares y funcionarios electos también.

Otros países cuentan con normas aún más avanzadas. Israel, por ejemplo, prohíbe de forma tajante emplear a personas estrechamente vinculadas con los sectores o los actores regulados por la dependencia gubernamental en cuestión. En lugar de esperar a que el funcionario cometa algún delito, estas normas buscan combatir el problema de raíz al bloquear la infiltración del Estado por intereses particulares.

Es necesario advertir que este tipo de disposiciones preventivas no son para nada ajenas al régimen jurídico de nuestro país. El marco de regulación que rige el proceso de nombramientos de una gran diversidad de puestos vinculados a la justicia electoral y las tareas fiscalizadoras de lo público, donde de forma natural hay una gran inquietud acerca del abuso de poder de este tipo de funcionarios, ya ha incorporado este tipo de medidas.

Los requisitos que se aplican en el proceso de designación de los titulares de los diversos órganos autónomos y semiautónomos de la Federación son ejemplares al respecto. Por ejemplo, la propia Constitución en su artículo 41 señala que el consejero Presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral (IFE), “no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados”. Además el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(COFIPE) señala que quienes aspiren a ser consejeros electorales del Instituto no podrán haber: “sido registrados como candidatos a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación, desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación”, ni tampoco “haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario”.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental también incluye requisitos similares para el proceso de nombramiento de los comisionados del IFAI, que se orientan a evitar el conflicto de sus funcionarios entre sus roles como miembros de la sociedad civil y lo que serían sus nuevas responsabilidades a razón de sus membrecías institucionales. Finalmente, el proceso de nombramiento del propio Auditor Superior de la Federación también está sujeto a estos mismos requisitos que por igual responden a la necesidad de evitar un posible conflicto de interés. De hecho la ASF ya cuenta tanto con un Código de Ética como con un documento de Directrices para prevenir Conflicto de Intereses.

Existe un creciente consenso de que el problema central detrás de los conflictos de interés es la inquietud de que los intereses ‘privados’ tengan una influencia indebida sobre los funcionarios en el desempeño de sus deberes públicos. Por ello uno de los elementos más importantes es el análisis del papel del Estado inaugurado en las décadas pasadas, que indudablemente generó oportunidades para súbitas y millonarias ganancias privadas a través de los procesos de privatización y desincorporación de las tareas públicas. Ello también dio como resultado un Estado muy mermado en sus capacidades de intervención *vis a vis* los nuevos poderes fácticos del mercado. Es urgente retomar el camino de la regulación y la sanción en materia de los conflictos de interés. Tenemos frente a nosotros el gran reto de avanzar en la prevención de la corrosión integral del Estado a partir de su colonización por intereses particulares.



◆ Bibliografía ◆

¿Deben y Pueden las Entidades de Fiscalización Superior Sancionar a los Servidores Públicos?

Dra. Aimée Figueroa Neri

Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel y Ríos Cázares, Alejandra (2009a) "La rendición de cuentas en gobiernos estatales". Reporte de investigación, en www.rendiciondecuentas.cide.edu

--- (2009b) "La rendición de cuentas del gobierno municipal". Reporte de investigación, en www.rendiciondecuentas.cide.edu

Figueroa Neri, Aimée (2010) "Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus Municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas" en David Gómez Alvarez, coord. Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y casos. México: PNUD-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LXI Legislatura, serie "Conocer para Decidir", pp. 383-430.

--- (2009) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Figueroa, Aimée; et al. (2008). "En busca de la sanción perdida. La fiscalización superior de los recursos públicos del Poder Ejecutivo de Jalisco", Documento de Trabajo 7, Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos.

Martínez García, Fernando (2010) "La responsabilidad administrativa como política pública. Una aproximación a los resultados del control sobre el poder ejecutivo federal en México 2000-2008". Tesis para obtener el grado de maestro en políticas públicas comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla (OFS) (2006) Fiscalización, consecuencias jurídicas. 1er. Coloquio Puebla 2006. Memoria.

Pardinas, Juan (2009) "Instituciones para la rendición de cuentas en México" en John M. Ackerman y César Astudillo (coord.) La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 229-241.

Pineda Pablos, Nicolás y Salazar Adams, J. Alejandro (2011) "La fiscalización sin dientes en el gobierno del Estado de Sonora 2004 y 2005" en Frontera Norte volumen 23, número 46, julio-diciembre de 2011 (en prensa).

Sánchez Hernández, Mauro Alberto (2007) "El Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental. Caso Oaxaca". Tesis para obtener el grado de doctor en ciencias de la administración, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca.

Zepeda Lecuona, Guillermo (2004) "Crimen sin castigo". México: Fondo de Cultura Económica y CIDAC.

La Confianza en la Economía

Dr. Fausto Hernández Trillo

Akerlof, G. (1970) "The market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism" Quarterly Journal of Economics, 84: 488-500.

Campbell, Donald. (1995). *"Incentives: Motivation and the Economics of Information"*. Cambridge University Press.

Del Ángel, Gustavo (2009). "Pérdida de Confianza". Revista Istor. CIDE, México. DF

Fama, E. & Miller, M.(1972) *"The Theory of Finance"*. Holt, Rinehart & Winston, New York.

Hernández Trillo, Fausto (2003). *"La Economía de la Deuda"*. Fondo de Cultura Económica. México DF.

Sistema de Contabilidad Gubernamental

CPC. José Armando Plata Sandoval

Legislación Relacionada con la Materia

Ley General de Contabilidad Gubernamental y su exposición de motivos, México, Diario Oficial de la Federación (31 de diciembre de 2008)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Acuerdo por el cual se emite el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental, México, Diario Oficial de la Federación (20 de agosto de 2009).

<http://www.asofis.org.mx/novedades/mccg.pdf>

Deuda Pública de los Estados

CPC. Juan M. Portal

Legislación Relacionada con la Materia y fuentes documentales

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2001, México, Diario Oficial de la Federación (5 de diciembre de 2000)

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2001/temas/decreto/proyecto_de_decreto_2001.pdf

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2002, México, Diario Oficial de la Federación (1 de enero de 2002)

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PL/CD/Presupuestos/PRESUPUESTO%20de%20Egresos%202002.pdf>

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, México, Diario Oficial de la Federación (29 de mayo de 2009)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal, México, Diario Oficial de la Federación (27 de diciembre de 1978)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, ASF, México

http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

Informe anual del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, México.

http://www.cesf.gob.mx/docs/informe_anual_2010_cesf.pdf

Normas Internacionales De Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), INTOSAI. www.issai.org/

ISSAI 5410. Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública

[http://www.issai.org/media\(519,1033\)/ISSAI_5410_S.pdf](http://www.issai.org/media(519,1033)/ISSAI_5410_S.pdf)

ISSAI 5411. Indicadores de Deuda.

[http://www.issai.org/media\(928,1033\)/ISSAI_5411_S.pdf](http://www.issai.org/media(928,1033)/ISSAI_5411_S.pdf)

ISSAI 5420. La Administración de la Deuda Pública y la Vulnerabilidad Fiscal: Tareas para las EFS.

[http://www.issai.org/media\(278,1033\)/ISSAI_5420S.pdf](http://www.issai.org/media(278,1033)/ISSAI_5420S.pdf)

ISSAI 5421. Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt

[http://www.issai.org/media\(390,1033\)/ISSAI_5421E.pdf](http://www.issai.org/media(390,1033)/ISSAI_5421E.pdf)

ISSAI 5422. Un Ejercicio de Términos de Referencia para realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda Pública

[http://www.issai.org/media\(520,1033\)/ISSAI_5422_S.pdf](http://www.issai.org/media(520,1033)/ISSAI_5422_S.pdf)

ISSAI 5430. Contingencias Fiscales: Implicaciones en la Administración de la Deuda Pública y el Papel de las EFS

[http://www.issai.org/media\(279,1033\)/ISSAI_5430S.pdf](http://www.issai.org/media(279,1033)/ISSAI_5430S.pdf)

ISSAI 5440. Guía para la Realización de una Auditoría de Deuda Pública - La Utilización de Pruebas Sustantivas en las Auditorías Financieras

[http://www.issai.org/media\(521,1033\)/ISSAI_5440S.pdf](http://www.issai.org/media(521,1033)/ISSAI_5440S.pdf)

Conflictos de Interés

Dra. Irma Eréndira Sandoval

Ackerman, John, (2006) "Sociedad Civil y Rendición de Cuentas", en *Sinergia: Elecciones y Ciudadanía*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, D.F.

Arellano David, y Zamudio, Laura, (2009) "Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: Una aproximación comparativa entre Canadá, USA y México", en Irma Eréndira Sandoval (Coordinadora), *Corrupción y Transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI.

Cooper, Terry, (1987) "Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics" in *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 4 (Jul. - Aug.), pp. 320-328

Heidenheimer, Arnold, (2002) "Perspectives on the Perception of Corruption", en A. Heidenheimer y Michel Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Categories*, New Brunswick, Transaction Books.

Kernaghan, Kenneth, (1975) *Ethical Conduct: Guidelines for Government Employees*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.

Levi-Faur, David y Jordana, Jacint, (2009) "Fortaleciendo las agencias reguladoras: Diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo", en Irma Eréndira Sandoval (Coord.), *Corrupción y Transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI.

Mackenzie, Calvin y Hafken, Michael, (2002) *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, D.C., Brookings Institution.

- Peele, Gillian y Kaye Robert, (2009) "La regulación de los conflictos de interés: asegurando la rendición de cuentas en el Estado moderno" en Irma Eréndira Sandoval (Coord.), *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI.
- Salcedo, Roberto, (2006) "Rendición de Cuentas en el diseño, vigencia y transparencia de la gobernabilidad democrática", en el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, CLAD.
- Shapiro, Ian, (2006) *El Estado de la Teoría Democrática*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Stark, Andrew, (2009) "Legislación relativa a conflicto de intereses en Estados Unidos y Canadá: Lecciones de la experiencia en Norteamérica", en Irma Eréndira Sandoval (Coord.), *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI.
- Thompson, Dennis, (1999) *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, España, Gedisa.
- Villoria, Manuel, (2006) "Conflict of Interest Policies and Practices in 9 EU Members States: A Comparative Review", OECD, SIGMA y European Union.

Hemerografía, documentos y legislaciones relacionadas:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la Federación (14 de enero de 2008)
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>
- Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, ONU,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039935.pdf>
- Código Penal Federal, México, Diario Oficial de la Federación (14 de agosto de 1931)
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación (5 de febrero de 1917),
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,
http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción,
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>
- Índice del Barómetro Global de la Corrupción 2010 de Transparencia Internacional.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, México, Diario Oficial de la Federación (04 de enero de 2000),
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, México, Diario Oficial de la Federación (29 de mayo de 2009),
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFRCF.doc>
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México, Diario Oficial de la Federación (4 de agosto de 1994),
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Diario Oficial de la Federación (13 de marzo de 2002)
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (11 de junio de 2002),
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>
- Sandoval Irma Eréndira, "Las lecciones del caso Iván" en *La Jornada*, 9 de marzo, 2008, p. 20

La publicación de la “Revista Técnica sobre
Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior”
terminó de imprimirse en agosto de 2011,
en México, D.F. en los talleres de:
Ed. Color, S.A. de C.V.
Tel: 5547 1542
Esta edición consta de 2,500 ejemplares.

