

# Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Número 7

■ *Acciones Internacionales contra la Corrupción*

Antonio Mazzitelli /  
Carlos Hernández Vázquez /  
Lorena de la Barrera

■ *Estudio General de la Situación Que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal*

Fernando Cervantes Flores

■ *El Secreto Fiscal en México*

Gabriela Ríos Granados

■ *Desastres y Rendición de Cuentas*

Jesús Manuel Macías M.

■ *Transparencia y Rendición de Cuentas en los Sistemas de Pensiones*

Tapen Sinha

# *Revista Técnica*

*de la Auditoría Superior de la Federación*

Número 7

Revista Técnica sobre Rendición de  
Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 4, número 7,  
agosto de 2014 - febrero de 2015.  
Publicación semestral editada, publicada  
y distribuida por la Auditoría Superior  
de la Federación. Av. Coyoacán 1501, Col  
Del Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.  
Reserva de Derechos al uso exclusivo  
04-2013-060613434800-203,  
ISSN 2007-5391, ambos expedidos por el  
Instituto Nacional del Derecho de Autor.  
Certificado de Licitud de Título y  
Contenido No. 15583, expedido por la  
Comisión Calificadora de Publicaciones  
y Revistas Ilustradas de la SEGOB.  
Responsable de la Distribución:  
Auditoría Superior de la Federación.  
Editor responsable: Lic. Ileana Rocío  
Ayala Guzmán, Av. Coyoacán 1501, Col  
Del Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.  
Impresa en los talleres de Guimark Total  
Quality, Carolina 98-101 Col. Ciudad de  
los Deportes, Delegación Benito Juárez,  
C.P. 03710 México D.F. Este número se  
terminó de imprimir en agosto de 2014,  
con un tiraje de 2,500 ejemplares.

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.

Queda estrictamente prohibida la  
reproducción de los contenidos e  
imágenes de la publicación sin previa  
autorización de la Auditoría Superior  
de la Federación.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Acciones Internacionales Contra la Corrupción</b>	<b>7</b>
<b>Antonio Mazzitelli</b> <i>Representante de UNODC México Oficina de Enlace y Partenariado en México</i>	
<b>Carlos Hernández Vázquez</b> <i>Coordinador de Iniciativas de Integridad - UNODC México</i>	
<b>Lorena de la Barrera</b> <i>Coordinadora de Iniciativas de Integridad - UNODC México</i>	
<b>Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal</b>	<b>21</b>
<b>Fernando Cervantes Flores</b> <i>Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de la Auditoría Superior de la Federación.</i>	
<b>El Secreto Fiscal en México</b>	<b>39</b>
<b>Gabriela Ríos Granados</b> <i>Investigadora de Tiempo Completo Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM</i>	
<b>Desastres y Rendición de Cuentas</b>	<b>53</b>
<b>Jesús Manuel Macías M.</b> <i>Investigador CIESAS-México</i>	
<b>Transparencia y Rendición de Cuentas en los Sistemas de Pensiones</b>	<b>69</b>
<b>Tapen Sinha</b> <i>Profesor en el Departamento de Actuaría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México</i>	
<b>Bibliografía</b>	<b>83</b>





# INTRODUCCIÓN

En esta entrega de la Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación, especialistas en la materia nos ofrecen sus conocimientos en torno a la rendición de cuentas y el quehacer gubernamental para promover una reflexión sobre temas que en los últimos tiempos han estado presentes en la opinión pública. Se tratan aspectos relevantes como el control interno, las acciones internacionales para el combate a la corrupción, los gastos fiscales, los desastres naturales y las pensiones

En “Acciones Internacionales Contra la Corrupción”, Antonio Mazzitelli, Lorena de la Barrera y Carlos Hernández Vázquez, representantes en México de la Oficina de las Naciones Unidas, ofrecen un breve panorama de la percepción nacional e internacional en cuanto al tema de la corrupción en el sector privado, así como las acciones que se han concretado por parte de la Oficina de Enlace y Partenariado en México de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la colaboración “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal” diserta sobre una investigación desarrollada por la ASF sobre la situación que guardan los sistemas de control interno de las instituciones del Sector Público Federal, tomando como base de comparación el modelo de control interno emitido por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

A su vez, la investigadora de la UNAM, Gabriela Ríos Granados analiza en “El secreto fiscal en México”, la problemática que presenta este asunto en nuestro país. A la luz de su regulación, características y fines, la autora reflexiona en torno a la necesidad de establecer criterios de mayor transparencia para que el secreto fiscal se abra a la ciudadanía y con ello se contribuya a la democracia con medidas de máxima publicidad, pero sin demérito de la protección de los datos personales.

En su trabajo “Desastres y rendición de cuentas”, el investigador del CIESAS, Jesús Manuel Macías diserta sobre la importancia de promover mejores políticas públicas ante la ocurrencia de desastres. A través del examen de las acciones gubernamentales y el impacto en la sociedad cuando sobrevienen desastres en nuestro país, el autor relaciona conocimiento y acción para afrontar de mejor manera las eventualidades, dentro de un esquema de rendición de cuentas.

Por su parte, el investigador Tapen Sinha del ITAM, en “Transparencia y Rendición de Cuentas en los Sistemas de Pensiones”, mediante la revisión del conjunto de sistemas pensionarios gubernamentales en México, plantea escenarios de lo que puede ocurrir en los años venideros, a la luz del desarrollo de diversos factores como el comportamiento de la economía, la deuda pública y el crecimiento poblacional.

Cabe destacar que la versión digital de este ejemplar de la Revista Técnica de la ASF, se encuentra publicado en el portal institucional [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx), donde además contamos con un acervo de publicaciones de interés para ustedes.

# ACCIONES INTERNACIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN

**Antonio Mazzitelli**  
Representante de UNODC México  
Oficina de Enlace y Partenariado en México

**Carlos Hernández Vázquez**  
Coordinador de Iniciativas de Integridad -  
UNODC México

**Lorena de la Barrera**  
Coordinadora de Iniciativas de Integridad - UNODC  
México

El artículo tiene como propósito informar a los lectores de la Revista Técnica Rendición de Cuentas y Fiscalización sobre los objetivos principales de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), sus antecedentes en el contexto nacional e internacional, así como los compromisos a los que los países se adhieren a través de su ratificación, al integrarse al Mecanismo de Evaluación entre pares. Adicionalmente se ofrece una breve perspectiva a la percepción nacional e internacional de México en cuanto al tema de la corrupción vivido desde el sector privado, así como las acciones que se han concretado por la Oficina de Enlace y Partenariado en México de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). Se plantea además el reto que implica la lucha contra la corrupción no sólo para las instituciones de justicia, economía y sociales sino también para los sectores productivos. Finalmente se hace un llamado a la acción colectiva desde la perspectiva multisectorial empezando por la prevención y la sensibilización del tema.



# Antonio Mazzitelli

Licenciado en derecho por la Universidad de Boloña, Italia y tiene posgrados en Cooperación Internacional y Políticas de Intervención en Países en Desarrollo por la Facultad de Ciencias Políticas de la misma Universidad. En 1990 el Sr. Mazzitelli se incorporó al Secretariado de la Junta de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas (JIFE) en Viena. Desde 1992 ha trabajado en diferentes cargos en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), en la sede en Viena, en Nigeria y Colombia. En 1996 fue encargado de abrir la Oficina de UNODC en la República Islámica de Irán, donde asumió el cargo de Representante hasta diciembre de 2002. Entre 2003 y 2009 fue responsable de la Oficina Regional de UNODC para África Central y Occidental en Dakar, Senegal con un mandato operativo sobre 25 países de las dos regiones. En el 2009 fue asignado como Representante Regional para México, Centroamérica y el Caribe, cargo que desempeñó hasta el establecimiento de la primera Oficina de Enlace y Parteneriado de UNODC en 2012, de la cual es Representante a la fecha.

Ha publicado diversos artículos breves relacionados con las drogas y el crimen organizado en Colombia, España, Italia, México, Nigeria y el Reino Unido. En 1997 fue conferencista en la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia sobre temas relacionados con los aspectos económicos, sociales y legales del tráfico de drogas y el crimen organizado.

# Carlos Hernández Vázquez

Carlos Hernández Vázquez, de origen mexicano, estudió la Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha cursado Programas Especiales, tanto en México como el extranjero, como son: la Delincuencia Organizada y el Tráfico de Drogas, Derecho Procesal Penal en México, e Inglés para Abogados, todos en el Instituto Nacional de Ciencias Penales de México (INACIPE). Asimismo, participó en el Curso Internacional en Torino, Italia denominado “Migración - Retos y Oportunidades para Europa” auspiciado por la Fundación de Capacitación Europea, UNICRI, la Facultad de Derecho de la Universidad de Torino, el Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUSE) y el Foro Internacional y Europeo sobre Investigación en Migración (FIERI).

Ha participado en reuniones y talleres de capacitación, auspiciado por la Organización de Naciones Unidas, en materias especializadas como son la reducción de la oferta y demanda de drogas, prevención del delito y justicia penal y prevención y combate a la corrupción.

En el ámbito laboral, en sus inicios colaboró en el Despacho Jurídico en materia penal Walters y Asociados y también se desempeñó en el Instituto Nacional de Migración. Desde el año 2005 trabaja en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga (UNODC), en donde ha desempeñado actividades de asesoría legal y participado en la coordinación de proyecto en materia de reducción de la demanda de drogas y de prevención del delito y justicia penal.

Actualmente es Coordinador en México de los Proyecto de Integridad y Combate a la Corrupción de UNODC en México.

# Lorena Belem de la Barrera Soria

Lorena Belem de la Barrera Soria, de origen mexicano, es Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Administración y Política Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Vinculada con el servicio público internacional desde los inicios de su carrera, entre 2005 y 2008 la Srta. De la Barrera se desempeñó como analista en el Centro Multilateral de Impuestos de la OCDE en México.

En 2010, la Srta. De la Barrera laboró en el Consulado de México en Arizona como Agente de Protección Consular, coordinando el contacto y las relaciones con los aliados estratégicos de la región. Para el año 2011, su desempeño laboral la llevaría a trabajar en el área de Monitoreo Internacional en la Presidencia de la República.

Ese mismo año, Lorena de la Barrera se convierte en Consultora Nacional de la Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México y Centro-América (hoy Oficina de Enlace y Partenariado en México o UNODC por sus siglas en inglés), coordinando y colaborando en distintos proyectos sobre Agua y Saneamiento en la región centroamericana y en el suroeste del país. Es a partir de esta experiencia que la Srta. De la Barrera comienza su especialización en el mandato Anti-Corrupción de UNODC, tanto para México como para la región centroamericana.

Debido a su formación y a su experiencia en la gestión de proyectos de asistencia técnica, en junio de 2012 se convierte en Sub-Coordinadora Global del Proyecto GLOX30 "Asociación Público-Privada para la Probidad en la Contratación Pública", también de UNODC, mismo que continúa en implementación.

Hablar de corrupción en la actualidad es al mismo tiempo sumamente fácil y difícil. Es fácil porque gracias al trabajo de los organismos internacionales y nacionales, públicos y privados, la sociedad civil y la academia, hoy reconocemos el daño que la corrupción ejerce en nuestras vidas, en el funcionamiento de nuestras comunidades y en el funcionamiento de nuestros sistemas económicos, políticos y sociales. Es sumamente difícil, porque, a pesar de las definiciones acertadas en las convenciones internacionales y en las leyes nacionales, la corrupción es un fenómeno y un comportamiento complejo, que prospera gracias a una tácita y complaciente aceptación social.

La corrupción refleja la insuficiente cultura democrática y ciudadana de la gran mayoría de nuestras sociedades, en donde el interés particular de los ciudadanos se antepone al interés colectivo consagrado en las leyes. No es coincidencia que, en general, a mayor nivel de cultura democrática y participación ciudadana en la administración de la *res publica*, corresponden menores espacios la incidencia del fenómeno de la corrupción.

Diferente de la mayoría de los comportamientos antisociales, ya sean éstos ilegales y además criminales, la corrupción presupone el encuentro de las voluntades de dos interesados: *el corruptor* y *el corrupto*, que en conjunto violan las leyes. Ambos, tienen una ventaja directa al concluir el trato. Este elemento de encuentro de voluntades hace que la corrupción frecuentemente se confunda entre el cohecho y la extorsión operada por el oficial público para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones.

Además, la corrupción es el instrumento privilegiado de las organizaciones criminales para asegurarse impunidad, infiltrar las instituciones, consolidar sus controles no sólo territoriales, sino también de conciencias. No hay lucha contra el crimen organizado sin el desarrollo de la transparencia, de la cultura de la legalidad y de la cultura de responsabilidad de los ciudadanos.

Las víctimas de la corrupción son todos los que no forman parte del negocio viciado; las reglas que deberían regir el ejercicio del poder, y que tendrían que asegurar el principio fundamental de legalidad de toda sociedad democrática. Es decir la igualdad en frente de la ley, la igualdad en términos de oportunidad, la imparcialidad del poder frente al ciudadano. En este sentido es cierto que la corrupción representa la primera y más difundida violación del contrato social que los ciudadanos, entre ellos han suscrito, el comportamiento del corruptor como del corrupto es la traición a ese pacto.

Por otra parte, también es cierto, que hoy, no solamente se ha progresado en el combate a la corrupción, sino se ha avanzado en el fortalecimiento de una cultura de legalidad y de sistemas de gobierno más democráticos y participativos. Un papel fundamental en esta revolución democrática lo están jugando las organizaciones de la sociedad civil y la prensa a través de sus denuncias y en su rol de vigilantes, contralorías sociales y reportes de seguimiento (*watchdog*) en el desempeño de las administraciones públicas.

A diferencia de hace 15 años y gracias al trabajo de todos, hoy el tema de la lucha contra la corrupción está inserto en los programas de gobierno, en tribunales, en los debates públicos, en las campañas electorales, y hasta en los consejos de administración de las grandes empresas multinacionales. Hablar tan abiertamente de corrupción era impensable en aquel tiempo. Actualmente en diversas partes del mundo están presos o bajo investigación por actos de corrupción ex presidentes, jefes de partidos políticos, militares, administradores delegados de multinacionales, jueces, pero también oficiales públicos de bajo nivel.

En la actualidad los gobiernos y los empresarios están adoptando estrategias contra la corrupción, y a favor de la transparencia y la rendición de cuentas. Existe una voluntad cierta de reintroducir la ética en la cultura pública y en la cultura del negocio.

Para asegurar la consistencia e integridad del sistema legal, la condena de las prácticas corruptas debe ser traducida a todas las áreas relevantes del derecho: derecho privado, fiscal, mercantil, administrativo, contractual, penal, inclusive en la resolución de disputas.

A nivel internacional hace ya algunos años se ha entendido perfectamente que la corrupción es uno de los principales obstáculos al desarrollo y al logro de las metas de paz, prosperidad y promoción de los derechos humanos enmarcados en la carta constitutiva de las Naciones Unidas y su Agenda del Milenio. En este sentido, hoy más que nunca se entienden las razones que llevaron a la comunidad internacional a negociar y enmarcar sus esfuerzos en contra de la corrupción a través de los instrumentos normativos internacionales.

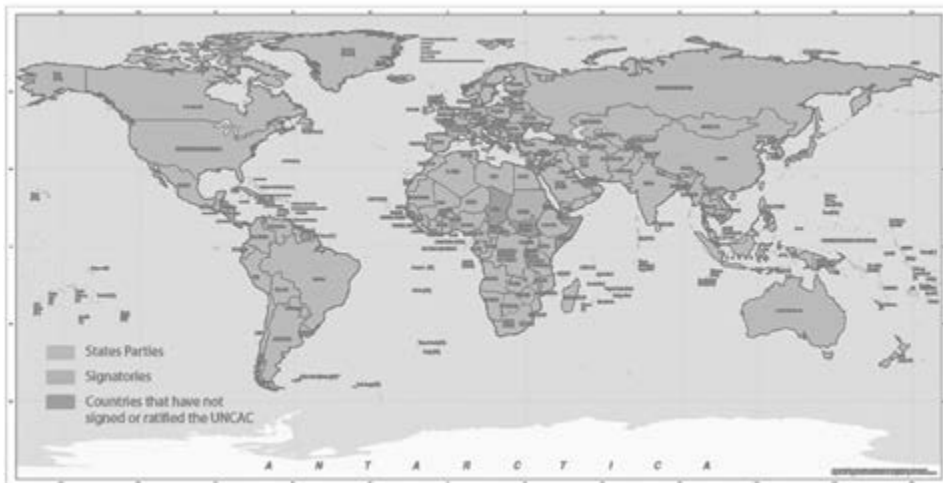
Luchar contra la corrupción es apegarse a la seguridad y la justicia, fortalecer las previsiones y los instrumentos en contra del lavado de activos y la cooperación judicial internacional de la Convención de 1988 Contra el Tráfico Ilícito de Drogas, y aún más relevante de la Convención

de 2000 Contra el Crimen Organizado, que desde aquel entonces habían declarado de manera inequívoca la necesidad de transparentar los flujos de dinero internacionales de origen sospechoso. En otras palabras, de acabar con el dicho *"pecunia no olet"* (el dinero no huele), restringiendo así los espacios para el enriquecimiento ilícito independientemente de su origen.

## La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción

Derivado de la necesidad de contar con un instrumento legal internacional efectivo que atendiera los delitos relacionados con la corrupción, surge la resolución 55/61 del 4 de diciembre del 2000 de la Asamblea General que pide la creación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, (UNCAC por su sigla en inglés). La UNCAC fue abierta a la firma en el año 2003 en la Ciudad de Mérida, México y a la fecha cuenta con 171 Estados firmantes.

La UNCAC se distingue del resto de las convenciones internacionales y regionales en materia de lucha contra la corrupción, por ser la primera en destacar la importancia de la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad para combatir este flagelo. Esto quiere decir, ya no sólo del sector público, sino que conciernen tanto a los gobiernos, como a los empresarios, activistas, académicos y por supuesto, a los ciudadanos en lo individual.



## Estados Parte que han firmado y ratificado la UNCAC, a enero de 2014.

La UNCAC cuenta con ocho capítulos que incluyen disposiciones generales, medidas preventivas, penalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, asistencia técnica e intercambio de información, mecanismos de aplicación y disposiciones finales.

La UNCAC no provee una definición legal de la corrupción, sino que tipifica los delitos relacionados a ésta, los cuales se señalan a continuación:

- a) **Soborno de funcionarios públicos nacionales**
- b) **Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas**
- c) **Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público**
- d) **Tráfico de influencias**
- e) **Abuso de funciones**
- f) **Enriquecimiento ilícito**
- g) **Soborno en el sector privado**
- h) **Malversación o peculado de bienes en el sector privado**
- i) **Blanqueo del producto del delito**
- j) **Encubrimiento**
- k) **Obstrucción de la justicia**

Un instrumento innovador de la UNCAC es su mecanismo de evaluación voluntaria entre pares. Bajo éste, los Estados Parte se comprometen a una evaluación de las acciones implementadas en su marco normativo de acuerdo a las disposiciones de la UNCAC. La evaluación es llevada a cabo por parte de una comisión integrada por expertos de otros dos Estados Miembros partes de la UNCAC.

Los criterios de transparencia, imparcialidad, eficiencia e inclusión se utilizan por parte de las comisiones de expertos para llevar a cabo sus ejercicios de evaluación. Las evaluaciones son también temáticas, es decir se enfocan en capítulos específicos de la UNCAC y no en la totalidad de la Convención. Las recomendaciones de las evaluaciones no tienen carácter vinculante, pero siempre apuntan a fortalecer el marco normativo existente. En este sentido, el mecanismo de evaluación no produce ninguna calificación o escala de comparación o competencia entre Estados, sino una

natural identificación de mejores prácticas y una serie de recomendaciones técnicas para tener mejores leyes, políticas e instituciones.

En este sentido, en el mes de agosto del 2013, México fue parte de la primera ronda de evaluación de la UNCAC en los capítulos tres y cuatro sobre “Penalización y aplicación de la ley” y “Cooperación Internacional” respectivamente. La evaluación fue realizada por el Secretariado de la UNODC, así como por expertos de Perú y Azerbaiyán. En un ejercicio de esta naturaleza, por primera vez se integró la participación del sector privado y la sociedad civil, representado por cámaras y asociaciones nacionales y locales, empresas y ciudadanos involucrados en la temática de la integridad.

Esta primera ronda de evaluación de México fue un ejercicio sin precedentes tanto para UNODC como para México. La participación del sector privado resultó un ejercicio inclusivo, multisectorial y representativo de las principales visiones y voces del compromiso de México en la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.

### **Sector privado: percepción nacional e internacional de la corrupción en México.**

Si es cierto que no existen aún datos y metodologías ciertas que permitan una medición del tamaño real de la corrupción, hoy día contamos con herramientas que permiten monitorear los avances y retrocesos de las políticas públicas para combatir este fenómeno. El instrumento utilizado está constituido por las encuestas de percepción y de victimización a nivel nacional e internacional.

Este tipo de encuestas nos permiten dilucidar la percepción del ciudadano y del sector privado acerca del desempeño de las instituciones, más allá de las cifras exactas de las averiguaciones previas y las acciones administrativas emprendidas por parte de las autoridades competentes en contra de la corrupción, que notoriamente reflejan solamente una parte de la totalidad de los hechos de este fenómeno social.

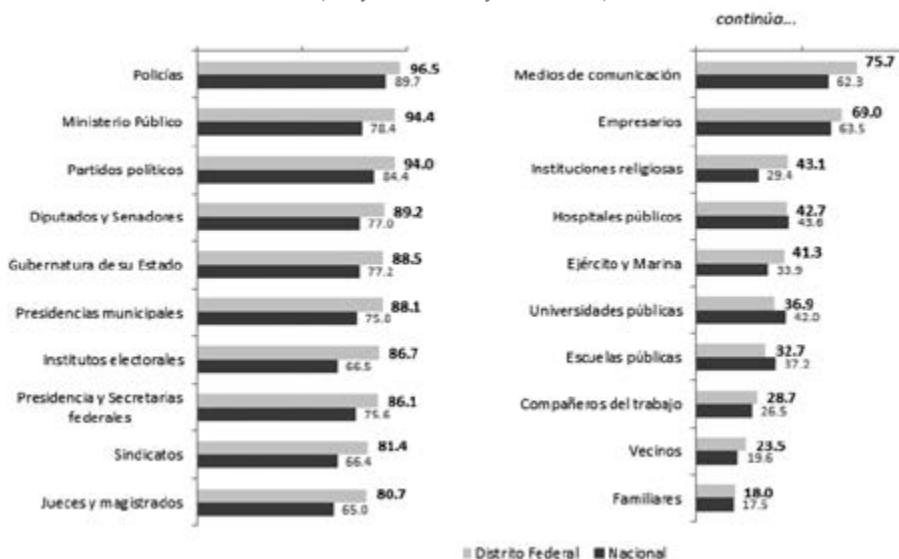
Por ejemplo, los hallazgos de la última Encuesta Mundial sobre Fraude y Delito Económico del 2014 de la firma consultora Ernst and Young



(EY), sobre los ilícitos que más afectan la productividad de las empresas en México, indica que el 65% de los encuestados consideran que el soborno y la corrupción se practican ampliamente. Según esta encuesta la percepción de la práctica de soborno y corrupción en México aumentó en los últimos dos años, al pasar de 60 a 65%. Asimismo, el 38% de los ejecutivos, tomadores de decisiones o jefes de empresas, consideran que es común recurrir al soborno para ganar contratos en México.

Por otra parte, los estudios oficiales realizados por el INEGI en el país, muestran datos interesantes sobre la corrupción; en específico a partir del 2013, fecha en la que se publicó por primera vez la Encuesta Nacional de Victimización en el Sector Privado, la ENVE. Esta encuesta de victimización busca tener un mejor panorama sobre la cifra negra de los ilícitos que no son denunciados, con base en la percepción del sector privado. La relevancia de la ENVE, es que nos muestra la diferencia entre las encuestas de percepción y de victimización. Para ilustrar mejor este punto, las siguientes gráficas muestra la diferencia entre percepción y realidad sobre la corrupción.

Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores  
(muy frecuente y frecuente)



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG, 2013. INEGI.

En la siguiente gráfica visualizaremos la diferencia entre percepción y tasas reales de victimización para el fenómeno de la corrupción en el Distrito Federal, en específico para la realización de tramites oficiales en el año 2013.



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, ENCIG, 2013. INEGI.

Para el Distrito Federal, la ENCIG de 2013 estimó que la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo alguna experiencia de corrupción fue de 17,985 por cada 100,000 habitantes, en comparación con una tasa de población de 57,902 personas por cada cien mil habitantes que cree o escucha que existe corrupción en los trámites que realizó durante 2013. La cifra disminuye a 39,689 en lo que respecta a la tasa de población por cada cien mil habitantes a la que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites citados. Es de rescatar la tasa final real de 17,985 de prevalencia de la corrupción que se obtuvo gracias a estas encuestas de victimización, cuando los entrevistados responden que habiendo tenido contacto con un servidor público para realizar un tramite personal durante 2013 tuvo una experiencia de corrupción. Esto nos muestra la diferencia entre ilícitos reales cometidos y reportados por las víctimas contra la percepción general de los encuestados sean o no víctimas.

## Acciones para y con el sector privado en el combate a la corrupción desde una visión de asociación público-privada.

Para las Naciones Unidas y específicamente, para la UNODC, el tema de la corresponsabilidad de los sectores público y privado en esfuerzos concretos para concientizar y lograr avances en temas de carácter económico relacionados con la corrupción, constituye una prioridad.

A nivel global, desde el año 2009, se presentó en el marco de la celebración del “Día Internacional contra la Corrupción” un estudio con PriceWaterHouseCoopers y Global Fortune 500 que reflejó las mejores prácticas desde el sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción dentro de diversas industrias.

En el caso particular de México, desde el 2011 la Oficina de UNODC junto con el Gobierno Federal, el Estado de Puebla y el Distrito Federal como representantes del sector público; y la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara del Vestido y la Cámara de la Industria de la Construcción junto con el Pacto Mundial en México representando al sector privado, son parte de las Iniciativas de Integridad. Se han emprendido proyectos enfocados en fortalecer la probidad en las contrataciones públicas, así como los incentivos legales para la integridad corporativa.

Las Iniciativas de Integridad, son a nivel global esfuerzos implementados en México y en la India simultáneamente, y dirigidos desde la Sede en Viena con miras al fortalecimiento y aprendizaje de la asociación público-privada para unir esfuerzos hacia la integridad. Los productos obtenidos en México incluyen un diagnóstico legal operativo, un cuestionario como línea base, el diseño de capacitaciones específicas para cada una de las contrapartes derivadas de los hallazgos de estos diagnósticos con el fin de fortalecer la prevención, investigación, y sanción de la corrupción al interior de organismos públicos y privados. Este es un primer ejercicio efectivo de trabajo técnico en un esquema de cooperación público-privada en la implementación de los artículos de la UNCAC. Sus resultados serán de beneficio para los servidores públicos, empresarios, ciudadanos y académicos.

Adicionalmente, cada año el nueve de diciembre, se conmemora el Día Internacional Contra la Corrupción en cada uno de los Estados Partes mediante la adopción y difusión de la campaña anual de comunicación y sensibilización de UNODC. Para el 2014, el tema seleccionado a nivel de

la ONU fue de “Cero corrupción, 100% Desarrollo”. En México, la Oficina de UNODC junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Función Pública, la Contraloría del Distrito Federal, la CONCAMIN, la Cámara de la Industria de la Construcción, el Pacto Mundial y la Policía Federal celebraron la inauguración de la campaña 2014 en una serie de eventos para difundir el mensaje conmemorado en este día.



**CERO CORRUPCIÓN**  
100% DESARROLLO

**DÍA INTERNACIONAL  
CONTRA LA CORRUPCIÓN**  
9 de diciembre



Esta agua fue malgastada,  
Est

Corrupción.  
Un delito contra la necesidad más básica.

**Cero corrupción.  
100% desarrollo.**

La corrupción es un delito grave que frena el desarrollo económico y social en todas las sociedades.

Ningun país, región o comunidad es inmune.

Este año la UNODC y el PNUD han aunado fuerzas en la campaña internacional contra la corrupción, centrándose en cómo la corrupción obstaculiza los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y tiene un impacto en la educación, la sanidad, la justicia, la democracia, la prosperidad y el desarrollo.

Con respecto a la campaña, la UNODC cuenta con material en línea de acceso gratuito en español donde gobiernos, empresas y sociedad en general pueden consultar todos los materiales de las campañas anuales, así como a las herramientas para evaluar el cumplimiento de las empresas en cuanto a los artículos relacionados a la cooperación con las autoridades y a la protección de denunciantes, víctimas, testigos y peritos.

Por otra parte, contamos con otra herramienta en línea, pública y gratuita para que el sector privado pueda asesorarse en los temas relacionados al marco legal internacional de lucha contra la corrupción, una evaluación de riesgos y un acompañamiento ejecutivo para el desarrollo de programas de cumplimiento y ética anticorrupción.

Éste es el tipo de cooperación que nos aportará soluciones efectivas a mediano plazo y por el cual los invitamos a apostar. En un mundo complejo, la unión de esfuerzos, voluntades, recursos y visiones coadyuvarán para luchar contra la corrupción; herramientas como la educación, sensibilización, prevención, investigación, sanción y denuncia serán fundamentales para combatir este flagelo y disminuir sus efectos negativos para nuestras sociedades.



# ***ESTUDIO GENERAL DE LA SITUACIÓN QUE GUARDA EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL***

**Fernando Cervantes Flores**

**Auditor Especial de Tecnologías de Información,  
Comunicaciones y Control de la Auditoría Superior de la  
Federación.**

Los marcos o sistemas de control interno son un elemento esencial que contribuye a que los responsables de la administración de las instituciones, como pueden ser las gubernamentales, tengan una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos de la organización, en términos de eficacia, eficiencia y economía, y puedan informar sobre su gestión a la ciudadanía.

La Auditoría Superior de la Federación viene dando cada vez mayor importancia al control interno, por lo que, con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012, realizó un estudio sobre la situación que guardan los sistemas de control interno de las instituciones del Sector Público Federal, tomando como base de comparación el modelo de control interno emitido por el Comité

de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).<sup>1</sup>

El análisis se efectuó en 290 instituciones de los 3 Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos y se llevó a cabo por medio de la aplicación de un cuestionario y la obtención de las evidencias correspondientes, con el apoyo de herramientas electrónicas, para comprobar que los componentes del sistema de control interno estuvieran presentes en dichas instituciones.

Este estudio es el primero en su tipo que se realiza en México, con un enfoque eminentemente preventivo, cuyos resultados no son vinculatorios como en las auditorías, y tiene como propósito principal promover el fortalecimiento de sistemas de control interno para el logro de los objetivos institucionales y la reducción de los riesgos relacionados con posibles actos de corrupción y dispendio de recursos.

Los resultados fueron presentados de manera individual a los titulares de cada institución y a la Cámara de Diputados por medio de un informe consolidado.

El contenido del presente artículo retoma los aspectos fundamentales del

■ ■ ■ ■ <sup>1</sup> Integrado por la Asociación Americana de Contabilidad (AAA), el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Instituto de Ejecutivos de Finanzas (FEI), el Instituto de Contadores Administrativos (IMA) y por el Instituto de Auditores Internos (IIA), por sus siglas en inglés. Para el estudio se consideró la versión de COSO actualizada en mayo de 2013.

informe del estudio que se incorporó como parte del *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*.

Este trabajo ha despertado el interés de las instituciones para el mejoramiento de su marco de control interno, por lo cual su enfoque preventivo ayudará a consolidar las acciones de mejora en la gestión gubernamental y coadyuvará a la adecuada rendición de cuentas.



# Fernando Cervantes Flores

Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de la Auditoría Superior de la Federación.

Contador Público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, Diplomado en Finanzas Bursátiles por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Certificación Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos y certificación CRMA (Certification in Risk Management Assurance) por el The Institute of Internal Auditors (IIA).

En el sector público ha ocupado diversos cargos como: Contralor Interno y General en Nacional Financiera; Contador General de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.; Gerente de Informática Institucional de Pemex, Tesorero de Pemex Refinación y Contador General Corporativo en Petróleos Mexicanos; Contralor Interno en la Comisión Nacional de Valores, así como otros importantes cargos en la Secretaría de Comercio, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), en las empresas del Combinado Industrial Sahagún.

En el sector privado trabajo en el Despacho Roberto Casas Alatraste Coopers & Lybrand ahora Pricewaterhousecoopers.

Es representante de México ante la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); miembro del Consejo Consultivo y expresidente del Consejo Nacional Directivo del "The Institute of Internal Auditors" (IIA), Capítulo México (Instituto Mexicano de Auditores Internos, A.C. / IMAI); y fue miembro del Comité del Sector Público del IIA.

Fue catedrático en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, ITAM, IPN, Universidad Iberoamericana y ha dado conferencias en foros nacionales e internacionales en temas sobre: Auditoría, Finanzas, Costos, Sistemas, Administración de Riesgos y Fiscalización Superior.

## **1. El control interno y su importancia en las instituciones públicas**

El objetivo fundamental de las instituciones gubernamentales es la producción de bienes y prestación de servicios públicos a la sociedad, los cuales son indispensables para el desarrollo de las naciones y la procuración del bienestar social, de ahí que su funcionamiento para lograr su misión se sustente esencialmente en los principios de transparencia y rendición de cuentas. Por ende, es imprescindible una gestión eficaz y responsable para mantenerse en las mejores condiciones de operación y lograr un equilibrio favorable entre su administración y la consecución de los fines sociales o económicos que tienen previstos.

En este contexto, el control interno ha sido reconocido como una herramienta administrativa que adecuadamente implantada, coadyuva a lograr los objetivos y metas de las instituciones públicas, elevar su desempeño y consolidar la transparencia y rendición de cuentas.

El control interno es *“un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una organización, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento”*.<sup>2</sup>

La utilidad del control interno para guiar las operaciones de una organización ha ido, paulatinamente tomando importancia e integrándose en los procesos y en la cultura de las instituciones públicas de los países, toda vez que los funcionarios públicos, sin importar el nivel jerárquico que ocupen, están reconociendo su responsabilidad en cuanto a establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno en sus respectivos ámbitos, así como por implementar las medidas necesarias para garantizar razonablemente su efectivo funcionamiento.

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales en la materia, se estima que el modelo del COSO es el de mayor aplicación y permite dirigir los esfuerzos de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus propósitos.



Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). *Internal Control – Integrated Framework*, Estados Unidos de América, mayo de 2013.

Sobre el particular, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), al emitir y actualizar la “Guía de INTOSAI para las Normas de Control Interno del Sector Público”, toma en cuenta el marco integrado de control interno de COSO, toda vez que en el sector público el control interno eficaz es un elemento crítico en el mantenimiento de la confianza pública en la capacidad del gobierno para administrar los recursos y la prestación de servicios públicos.<sup>3</sup>

Por su parte, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el documento preliminar sobre los resultados de la primera fase del “*Estudio Internacional sobre el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el apoyo y mejora a la buena gobernanza*”, identifica oportunidades para la participación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el sentido de apoyar y coadyuvar a la buena gobernanza, mediante el examen de cuatro áreas clave de la administración pública: presupuestos, políticas regulatorias, centro de gobierno y control interno, las cuales deben estar funcionando a lo largo de su gestión con el objeto de que el gobierno alcance sus objetivos de política.

La OCDE considera que los sistemas de control interno fuertes aseguran la eficacia y eficiencia de las operaciones del gobierno, la confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento con las leyes, reglamentos y políticas.

Asimismo, destaca que la realización del trabajo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores les permite tener una visión de conjunto del sistema de control interno y de la eficacia de los elementos que lo componen, tanto por institución como del gobierno en general, por lo que pueden aprovechar su conocimiento de los procesos de control interno para coadyuvar, sobre una base sólida, a la coherencia y eficacia de las actividades del sector público.

La OCDE agrega que, sobre la base de los elementos de COSO, se pueden planear e implantar procesos que incidan en el fortalecimiento del ambiente de control; en la identificación y priorización de los riesgos,

■ ■ ■ ■ 3

Sub-Comité de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *INTOSAI GOV 9100 - Guía para las normas de control interno del sector público*, Budapest, 2004. Consultado el 2 de julio de 2014 en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>

así como en su adecuado manejo; en el establecimiento de políticas y procedimientos para lograr los objetivos y proteger los recursos, entre otros procesos.

En el documento de la OCDE se destaca también, que la información que generan las Entidades Fiscalizadoras Superiores puede ser utilizada para apoyar la aplicación efectiva de los procesos de control interno, informando sobre mejores prácticas relacionadas con la realización de la administración de riesgos y con la información relevante y de calidad necesaria para llevar a cabo las actividades de control. De igual manera, al realizar sus funciones de auditoría, las Entidades Fiscalizadoras Superiores forman parte de la etapa de supervisión, conforme al quinto componente del modelo COSO.

En México las instituciones integrantes del sector público federal tienen bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los recursos públicos en beneficio de la ciudadanía y su gestión debe regirse dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la normativa aplicable.

Resulta indispensable para dichas organizaciones contar con un marco de control interno institucional, mediante la observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, que esté diseñado y funcione de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir las actividades institucionales hacia el logro de su misión e impulse la prevención y administración de eventos contrarios al logro eficaz de los objetivos estratégicos de la propia institución, en un ambiente de integridad y compromiso con la rendición de cuentas.

Cabe señalar que los primeros esfuerzos por ubicar al control interno dentro del ámbito legal y obligatorio en la Administración Pública Federal en nuestro país, se remontan a 1985, cuando por primera vez se consignó en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la responsabilidad para los Órganos Internos de Control de presentar los informes de sus auditorías al Director General y al Órgano de Gobierno correspondiente. También quedó establecida la responsabilidad del Director General en cuanto al establecimiento del sistema de control interno institucional.

Asimismo, destaca el primer programa de fortalecimiento de control interno institucional instrumentado por la Secretaría de la Función Pública en 2001 y, posteriormente, la emisión de las Normas Generales de Control

Interno en el ámbito de la Administración Pública Federal y el acuerdo en materia de control interno, emitidos por dicha secretaría en 2006 y 2010, respectivamente. <sup>4</sup>

Por su parte, año con año y conforme a su mandato legal, la Auditoría Superior de la Federación verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas en el manejo del ingreso, gasto y endeudamiento público.

La Auditoría Superior de la Federación como parte de sus actividades ha encontrado deficiencias en el desempeño de las instituciones fiscalizadas debido, en buena medida, por la falta de controles internos suficientes y adecuados.

De acuerdo con los resultados de la fiscalización de las últimas cinco Cuentas Públicas (de 2008 a 2012), se han promovido 49,676 acciones que denotan deficiencias del control interno que inciden en la efectividad de la gestión gubernamental debido a la falta de orden y disciplina, así como de estrategias coordinadas para abatir y desalentar la comisión de irregularidades, cumplir con las metas y avanzar con mayor celeridad hacia una administración por resultados. <sup>5</sup>

Por lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación consideró necesario contar con un diagnóstico respecto de la situación en que se encuentran los marcos de control interno en el sector público federal, mediante su comparación con el modelo COSO, actualizado en 2013 con un enfoque preventivo, a fin de promover una actuación proactiva por parte de las organizaciones públicas en el fortalecimiento de sus sistemas de control interno.

Antes de abordar los pormenores de la realización de dicho estudio, es importante revisar los principales aspectos del modelo COSO.

■ ■ ■ ■ <sup>4</sup> “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, última reforma publicada en el mismo medio oficial el 2 de mayo de 2014.

<sup>5</sup> Las acciones promovidas por año son: 9,020, en el 2008; 8,884, en el 2009; 10,893, en 2010; 9,924, en 2011, y 10,955, en 2012.

## 2. Modelo COSO

Los primeros hallazgos de desviaciones al control interno se detectan a través de los informes financieros y contables, y con esquemas de las tecnologías de información se amplía la capacidad para detectarlas durante el proceso operativo de la organización y con efectos en el logro de los objetivos y su impacto en la situación financiera.

Desde los años setenta, en diversas organizaciones públicas y privadas, se han presentado crisis de confianza con impactos financieros importantes que han repercutido en las condiciones de vida de las sociedades. Destacan, entre otros casos, la crisis de confianza en los mercados financieros en 1987. En respuesta a esta situación la Comisión Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) convocó a los directores gubernamentales y a las organizaciones profesionales de abogados, contadores públicos, auditores externos e internos y académicos, entre otros, a unir sus esfuerzos para investigar: los factores que originan e inciden en la información financiera fraudulenta y emitir recomendaciones con impacto en la transparencia, la responsabilidad de los órganos de gobierno y la alta dirección; el profesionalismo e independencia de los auditores externos e internos y, en particular, la necesidad de un sistema de control interno sólido y eficaz. Sus resultados se presentaron en el *Informe COSO* publicado en 1992.

Más adelante se pusieron de manifiesto los efectos de las debilidades del control interno en la crisis provocada por el caso Enron, producto de numerosas irregularidades en las cuentas de la compañía, que aunado a quiebras, fraudes y manejos administrativos no apropiados de otras corporaciones, propiciaron la promulgación de la Ley Sarbanes-Oxley, en julio de 2002, como mecanismo para endurecer los controles de las empresas y devolver la confianza perdida.

De nueva cuenta se presentaron debilidades sustanciales en los sistemas de control interno en las hipotecas de alto riesgo, conocidas como crédito subprime, en la crisis financiera de 2008 en los Estados Unidos de América; ésta desembocó en el ámbito internacional en numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones por parte de los Bancos Centrales de las principales economías, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro de la economía global.

Derivado de lo anterior y de otros factores, COSO reforzó, paulatinamente, sus esquemas a través de la actualización en 2013 de su modelo de control interno, por lo que fortaleció su aceptación y es ampliamente utilizado en todo el mundo y reconocido como el líder para diseñar, implementar y desarrollar sistemas de control interno, así como para evaluar su efectividad.

Es importante señalar que el COSO, aunque tiene similitudes con otros modelos de control aceptados en el mundo, puede tener ciertas diferencias respecto de éstos, ya que considera a la organización en su conjunto y provee de guías para su evaluación, entre otras características.

Debido al cambio observado en las organizaciones y su entorno operativo y de negocios, desde la emisión del marco original a la actualidad, COSO publicó en mayo de 2013 una versión actualizada, toda vez que considera que *“este marco permitirá a las organizaciones desarrollar y mantener, de una manera eficiente y efectiva, sistemas de control interno que puedan aumentar la probabilidad de cumplimiento de los objetivos de la entidad y adaptarse a los cambios de su entorno operativo y de negocio”*.<sup>6</sup>

Como ya se mencionó, el control interno se define como *“un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una organización, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento”*.<sup>7</sup>

Esta definición es intencionalmente amplia. Contiene conceptos importantes que son fundamentales para entender cómo diseñar, implementar y realizar el control interno, y proporciona una base que es aplicable en organizaciones que operan en diferentes estructuras, industrias y regiones geográficas”.<sup>8</sup>

COSO 2013 establece 3 categorías de objetivos que permiten a las organizaciones abordar diferentes aspectos de control interno: de operación, de información y de cumplimiento. Asimismo, incluye 5 componentes: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, así como Supervisión; además

■ ■ ■ ■ 6 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Op. Cit.  
 7 Ibid.  
 8 Ibid.

de 17 principios desarrollados alrededor de los mismos y 87 focos de atención. Indica que debe existir una asociación entre sus componentes y sus principios, los cuales deben estar presentes en su totalidad, funcionando e interactuando entre sí.

Este modelo aporta elementos de apoyo para los directivos, el órgano de gobierno, los grupos de interés externos y demás partes que interactúan con la institución para evaluar el funcionamiento, diseño y operación del sistema de control interno, por lo que es un elemento fundamental para la gobernanza corporativa.

En este sentido, proporciona una seguridad razonable de que: los objetivos de operación se alcancen eficaz y eficientemente; la información institucional elaborada para fines externos e internos sea veraz e íntegra; el marco legal y normativo se cumpla en todos los ámbitos y niveles, y que los recursos se apliquen a los fines para los cuales fueron asignados y autorizados.

Es importante destacar que COSO reconoce que, si bien el control interno proporciona una seguridad razonable acerca de la consecución de los objetivos de una organización, existen limitaciones.

Las limitaciones inherentes a todos los sistemas de control interno son, entre otras: falta de claridad de los objetivos establecidos como condición previa para la evaluación de riesgos y actividades de control; errores de juicio o sesgo en la toma de decisiones; fallas humanas; colusión, insuficiente capacitación y débil supervisión; desactualización, así como acontecimientos externos que escapan al control de la institución.

### **3. Realización del Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal**

La Auditoría Superior de la Federación incluyó como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2012 la realización de este estudio con base en el modelo COSO 2013.

El objetivo fue realizar el diagnóstico del estado que guardan los marcos de control interno establecidos en los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, con el propósito de evaluar



el funcionamiento de sus componentes, identificar posibles áreas de oportunidad, sugerir acciones que lo fortalezcan e incidir en su eficacia.

Incluyó a 290 instituciones del Sector Público Federal de las cuales: 279 correspondieron al Poder Ejecutivo Federal, 2 al Poder Legislativo, 3 al Poder Judicial de la Federación y 6 a los Órganos Constitucionales Autónomos, en ese entonces vigentes.

Se compararon los marcos de control interno implantados en el Sector Público Federal con el emitido por el COSO 2013, a fin de identificar su funcionamiento, en razón de considerarse internacionalmente como la mejor práctica en materia de control interno.

El análisis se llevó a cabo mediante la aplicación de cuestionarios generales, que se adecuaron atendiendo a las características del marco jurídico aplicable a las organizaciones.

La aplicación del cuestionario y la recopilación de evidencias se realizaron por medios electrónicos, lo que permitió optimizar el tiempo del proceso de respuesta, recopilación y análisis de la información, así como los recursos humanos y materiales empleados en la realización del estudio.

Asimismo, este mecanismo permitió interactuar directamente con las 290 instituciones para proporcionar apoyo y asesoría, vía telefónica y por correo electrónico, para ingresar a las plataformas habilitadas, tanto para responder el cuestionario como para el envío de las evidencias que dieron soporte a las respuestas del mismo.

Los cuestionarios aplicados incluyeron 37 preguntas, basadas en los 5 componentes y los 17 principios del COSO 2013, las cuales se enfocaron a constatar la existencia de evidencias que permitieran identificar si los elementos de control interno están efectivamente presentes en las organizaciones analizadas.

Para la valoración de las respuestas de los cuestionarios de las 290 instituciones, se estableció un modelo cuantitativo, en el que a cada uno de los 5 componentes de COSO 2013 se asignó un valor de 20 puntos, para un total de 100, dada la importancia de que todos los componentes deben estar presentes e interactuar entre sí.

De la aplicación del cuestionario se obtuvo el puntaje del diagnóstico, producto del análisis de las respuestas las instituciones y las evidencias proporcionadas como soporte de las mismas.

Los resultados del diagnóstico se clasificaron de acuerdo con el puntaje alcanzado por institución, para la suma de los 5 componentes, en una escala de 0 a 100 puntos, según se muestra en tabla siguiente:

RANGO (puntos)	ESTATUS DE MADUREZ DEL MARCO DE CONTROL INTERNO	
0 a 39	<b>BAJO</b>	Se requieren mejoras sustanciales para establecer o fortalecer el funcionamiento del Sistema de Control Interno Institucional.
40 a 69	<b>MEDIO</b>	Se requiere atender las áreas de oportunidad que fortalezcan la eficacia del Sistema de Control Interno Institucional.
70 a 100	<b>ALTO</b>	El Sistema de Control Interno Institucional es acorde con las características de la institución y a su marco jurídico aplicable. Se requiere su autoevaluación periódica y mejora continua.

Con base en los resultados del diagnóstico sobre la situación que se observó de los marcos de control interno se tiene que, de las 290 instituciones incluidas en el estudio, 211 (73%) se ubicaron en estatus bajo, 75 (26%) en estatus medio y 4 (1%) en estatus alto.

Por componente, el diagnóstico obtenido, en una escala de 0 a 20 puntos, se muestra en el cuadro siguiente:

Componente / Rangos (puntos)	NÚMERO DE INSTITUCIONES POR ESTATUS			Suma Instituciones
	<b>BAJO</b> 0 a 8	<b>MEDIO</b> 9 a 14	<b>ALTO</b> 15 a 20	
Ambiente de Control	191	92	7	<b>290</b>
Evaluación de Riesgos	277	9	4	
Actividades de Control	221	60	9	
Información y Comunicación	210	65	15	
Supervisión	154	130	6	

Los resultados anteriores muestran que existen áreas de oportunidad para que las organizaciones profundicen en la mejora de sus marcos de control interno, toda vez que, por una parte, las instituciones del Poder Ejecutivo Federal requieren una normativa más robusta en lo

que respecta a la aplicación de metodologías para la administración de riesgos y el fortalecimiento del control interno. Por otra parte, en los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como los Órganos Constitucionales Autónomos, excepto una institución, es necesario emitir disposiciones en materia de control interno.

### 3.1. Principales Áreas de Oportunidad

En términos generales, las deficiencias más importantes se deben a la falta de una cultura y de capacidades en materia de control interno y administración de riesgos, así como de esquemas de integridad y ética que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental. Al respecto, se requiere promover la creación y fortalecimiento de capacidades en dichas materias, en cada una de las instituciones analizadas.

Asimismo, es necesario desarrollar la metodología específica para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos que está en un nivel de insuficiencia y debilidad, por la falta de herramientas técnicas robustas que precisen los principios y técnicas esenciales para su aplicación en el ámbito institucional y operativo.

Respecto del componente actividades de control, es importante llevar a cabo la evaluación del control interno a los procesos sustantivos por los cuales se alcanzan los objetivos estratégicos, a fin de fortalecer los procedimientos de las actividades institucionales sustantivas, así como las vinculadas al ejercicio y administración de los recursos públicos, entre otras.

En cuanto al componente de información y comunicación, se deberán considerar los elementos necesarios para asegurar que la generación de información relevante esté alineada al logro de los objetivos institucionales, posea atributos de integridad y confidencialidad, permita el funcionamiento de los sistemas de control y cumpla con la obligación de rendir cuentas ante las instancias correspondientes.

Es importante también, reforzar las acciones de supervisión, en sus diferentes modalidades, mediante revisiones periódicas que aseguren que los componentes del sistema de control interno y sus elementos sean evaluados por parte de los responsables de los procesos sustantivos y adjetivos relevantes, con el objeto de verificar que todos los componentes y elementos estén presentes y formalmente establecidos de manera sistémica.

Cabe señalar que se elaboraron 290 informes individuales con el resultado de cada institución, los cuales se dieron a conocer únicamente a sus titulares. Por otra parte, el informe general de resultados consolidados se rindió a la Cámara de Diputados en febrero de 2014.

Como resultado del estudio se ha tenido una reacción positiva y colaborativa por parte de los responsables del control interno en las instituciones incluidas en el mismo, por lo que con fines de continuidad, la Auditoría Superior de la Federación está realizando diversas acciones con el propósito de promover programas de mejoramiento de los componentes de los sistemas de control interno analizados.

Por su importancia, cabe destacar las acciones que en materia de control interno se han venido realizando en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), promovido por la Auditoría Superior de la Federación y que se integra por ésta, la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal, las Entidades de Fiscalización Superior Locales y las Contralorías Estatales del país.<sup>9</sup>

Para cumplir con los objetivos y compromisos acordados en el SNF se han creado grupos de trabajo, uno de ellos en materia de control interno, integrado por representantes de las Entidades de Fiscalización Superior Locales y de las Contralorías Estatales, así como de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación.

Este grupo es responsable de generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno aplicable a los tres órdenes de gobierno; de asegurar la inclusión de la fiscalización del control interno de los entes fiscalizados en los programas de auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y de identificar los cambios legales, estructurales y normativos que permitan fortalecer, en general, a los órganos de control gubernamental.



<sup>9</sup> *El Sistema Nacional de Fiscalización es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, para proporcionar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera ordenada, sistemática e integral. Su implementación se formalizó en la primera reunión plenaria que se celebró el 30 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México.*

## 4. Consideraciones finales

El estudio de control interno, realizado con base en el modelo COSO 2013, es el primero que se realiza en su tipo, tanto en el sector público como en el privado en nuestro país, con un enfoque eminentemente preventivo.

Es el primer paso para fomentar la mejora continua en el ámbito del control interno y administración de riesgos y ha permitido obtener un diagnóstico sobre el estado que guardan los sistemas de control interno existentes en el ámbito federal.

Los resultados del diagnóstico muestran que 211 (73%) de las 290 instituciones incluidas en el estudio se ubicaron en estatus bajo, 75 (26%) en estatus medio y el 4 (1%) en estatus alto, conforme al modelo de valoración utilizado.

Es importante destacar que también se han identificado áreas de oportunidad relevantes para potenciar los esfuerzos realizados en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal y dar un impulso sustantivo en la gobernanza corporativa en los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y en los Órganos Constitucionales Autónomos, con base en la adopción de marcos de control interno que reconozcan y consoliden los esfuerzos realizados en esta materia y adicione otros componentes que incrementen los beneficios e impacto del control interno en el logro de objetivos estratégicos y en temas como la cultura organizacional, la integridad y administración de riesgos, entre otros.

Se considera necesaria la elaboración de diversas metodologías para apoyar a las organizaciones públicas en el fortalecimiento de sus sistemas de control interno, como son las relacionadas con administración de riesgos y evaluación del control interno.

Los resultados apuntan a que, en la medida en que se respalden sistemática y vigorosamente los cinco componentes del COSO 2013, dichas organizaciones podrán incrementar su capacidad para alcanzar sus objetivos y cumplir con su misión.

En este sentido, los modelos de control interno de base o alcance amplios, establecidos y supervisados desde los órganos de gobierno y por los titulares de las instituciones gubernamentales con la participación de los mandos superiores, directamente dependientes de éstos, tendrán un

impacto significativo para alcanzar los objetivos de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal o los planes estratégicos de desarrollo institucional en los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como en los Órganos Constitucionales Autónomos.

El proceso de fiscalización, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción se fortalecerán en la medida en que los sistemas de control interno implantados en las entidades públicas contribuyan al cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos y metas.

Sabemos que aún queda mucho trabajo por realizar en éstos temas, en los tres niveles de gobierno, pero tenemos la convicción de que son temas de gran relevancia y que por ende se tienen que atender y trabajar conjuntamente con las instituciones.

El reto del Estado Mexicano en materia de control interno es propiciar la evolución del control gubernamental, a fin de coadyuvar al desempeño eficaz y eficiente de sus organizaciones, con el objeto de elevar la credibilidad en las mismas; incidir en la probidad y eficiencia del quehacer público; fortalecer el marco institucional y jurídico del Estado en materia de control interno; refrendar la vocación democrática de la ciudadanía, y fortalecer los procesos de fiscalización, entre otros aspectos.





# *EL SECRETO FISCAL EN MÉXICO*

**Gabriela Ríos Granados**

**Investigadora de Tiempo Completo Titular C del Instituto  
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**

El presente artículo versa sobre la regulación del secreto fiscal en México, su contenido, sus reformas y sus fines. Para ello se han planteado preguntas que ayudan a comprender mejor la esencia del secreto fiscal y su finalidad.



# Gabriela Ríos Granados

Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca España.  
Investigadora de Tiempo Completo Titular C del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema  
Nacional de Investigadores nivel II.

*“El recurso del secreto ha sido considerado a lo largo de la historia la esencia del arte de gobernar”.*

Norberto Bobbio en *Democracia y secreto*

## ¿Cómo definimos al secreto fiscal en México?

Es el deber de resguardo de los servidores públicos de la administración tributaria, sobre los datos de los contribuyentes que obtienen por suministro o por captación. Por suministro, significa que la información se adquiere por las declaraciones de los contribuyentes; por captación, es la información que las autoridades fiscales extraen mediante sus facultades de comprobación del cumplimiento de las contribuciones.

El deber de sigilo también se refiere a la información estratégica de la administración tributaria. En este sentido, el secreto fiscal contiene información de los contribuyentes e información de la administración tributaria. El secreto fiscal está regulado desde el primer Código Fiscal de la Federación (CFF) y se ha mantenido hasta el actual código, mismo que ha tenido sus reformas. Sin embargo, en la época que por primera vez se reguló no se conocían conceptos que se introdujeron con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), tales como datos personales, información confidencial, información reservada, transparencia y rendición de cuentas. Es decir, en el primer CFF que data de 1938 aunque no existía la noción del principio de máxima transparencia en México, sí se reguló el secreto fiscal, es decir, la tradición de los secretos del poder se ve plasmada en la política fiscal el Estado mexicano.

En otro estudio hemos indicado<sup>1</sup> que el secreto fiscal se institucionalizó desde 1938 con la codificación del Derecho fiscal en México. El secreto fiscal formaba parte de los “secretos del Estado” y al igual como sucedió con las “partidas secretas” del Presupuesto Público de la Federación, había tomado carta de naturalización sin argumentación alguna. En la exposición de motivos de nuestro primero y subsecuentes Códigos

■■■■ 1 LUNA PLA Issa, RÍOS GRANADOS Gabriela: *Transparencia, Acceso a la Información tributaria y el secreto fiscal*, México: IFAI/UNAM, 2010.

Fiscales de la Federación no había razonamiento sobre el “secreto fiscal”. Es decir, es secreto fiscal durante mucho tiempo fue un misterio del Estado mexicano.

Sin embargo, la discusión sobre el secreto fiscal se ha generado apenas hace pocos años, y ha tomado relevancia en México, tanto en los medios de comunicación, como en el ámbito académico, en cuanto a su jurisprudencia y regulación. De tal suerte, que con la reforma fiscal de 2013 se introdujeron novedosos cambios en el secreto fiscal que vienen a mostrar un nuevo paradigma en su conformación, incluso en el nuevo marco normativo sobre los ingresos de hidrocarburos, se estableció la apertura del secreto fiscal en todo lo concerniente a los contratos, ingresos por la comercialización de los hidrocarburos, ingresos por cuotas contractuales en la fase exploratoria, montos fiduciarios cobrados por el Fondo Mexicano del Petróleo, ingresos por ISR y derechos, es decir, en materia de hidrocarburos en todos sus aspectos se abrió el secreto fiscal (Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos artículo 63).

Pero en este breve ensayo interesa destacar que el secreto fiscal simula un “queso gruyere”, pues alberga más de diez excepciones, la mayoría de ellas se establecieron para que existiera un libre intercambio de información entre autoridades competentes nacionales y extranjeras, y en ese marco antes de la reforma del 2013 había la excepción de dar información a los burós de crédito sobre los créditos fiscales firmes y la referente al Secretario de Hacienda para dar a conocer con detalle todos los datos de los contribuyentes mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Con las modificaciones al artículo 69 del CFF y que entró en vigor en 2014 se establecieron más excepciones al secreto fiscal, en las que se encuadran las “listas negras” de los contribuyentes morosos o deudores, de los contribuyentes no localizados. Pero además se incorporó como apertura del secreto fiscal los datos y montos de las cancelaciones y condonaciones de créditos fiscales.

### **¿Cuál es el marco normativo que regula el secreto fiscal?**

El secreto fiscal está regulado a nivel Federal en el artículo 69 del CFF, en los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG, además de las leyes fiscales, por ejemplo, la Ley del ISR, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, entre otras. Dentro de este marco también es importante mencionar la Ley Federal

de los Derechos de los Contribuyentes (LFDC), pues ahí se estableció en el artículo 2º fracción VII la prohibición de otorgar información sobre obligaciones sustantivas que contengan datos patrimoniales de los contribuyentes. Y en el artículo 3º de la LFDC reguló el derecho de acceso a la información tributaria sustantiva al titular de ésta, salvo el caso de que los expedientes estén bajo proceso de inspección tributaria. Es decir, el marco regulatorio del secreto fiscal es el CFF, la LFTAIPG, la LFDC y las demás leyes tributarias.

Como hemos indicado anteriormente el secreto fiscal se ha regulado en nuestros tres Códigos de la Federación y ha seguido la misma pauta. Y por otro lado, también se incorporó el secreto fiscal en la LFTAIPG en los artículos 13 y 14. El artículo 13, fracción V, establece que la información es reservada cuando se refiera a la recaudación de las contribuciones y el artículo 14 sanciona que también será información clasificada como reservada la contenida en el secreto fiscal (fracción II). Es así, que de acuerdo con la LFTAIPG el secreto fiscal resguarda información reservada. Recordemos que la información tributaria se ha clasificado como reservada porque el legislador consideró que la revelación de esa información podría causar daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria del Estado. Sin embargo, como hemos comentado en otro trabajo<sup>2</sup>, el secreto fiscal al resguardar datos personales también resguarda información que se clasifica en el LFTAIPG como confidencial. Es decir, el secreto fiscal resguarda información confidencial y reservada. Es así, que la información sobre los datos personales no se puede desclasificar a menos que medie una resolución en la que se haga un juicio de ponderación, y el caso paradigmático fue la resolución de 2010 emitida el 10 de mayo por el IFAI sobre la cancelación de créditos fiscales.

Respecto a la información que se refiere a la recaudación de las contribuciones se puede desclasificar de acuerdo con el artículo 15 de la LFTAIPG pues la reserva es de carácter temporal; cuando las causas de la reserva hayan desaparecido o haya transcurrido el plazo de 12 años se abrirá dicha información.

La LFTAIPG trajo consigo la novedad de integrar conceptos que no se conocían y que forman parte del secreto fiscal, tales como datos confidenciales



<sup>2</sup> LUNA PLA Issa, RÍOS GRANADOS Gabriela: *Transparencia, Acceso a la Información tributaria y el secreto fiscal*, op. cit., pág. 59.

y datos reservados. Y de acuerdo con esta clasificación nuestro actual CFF en su artículo 69 contempla datos confidenciales y datos reservados, estos últimos tales como hemos comentado líneas arriba. Los datos confidenciales se refieren a los datos personales: los datos concernientes a la persona física, origen étnico, racial, los datos que estén relacionados con la vida afectiva, familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones públicas, creencias religiosas o filosóficas, estados de salud físicos o mentales, preferencias sexuales, u otras análogas que afecten la intimidad. (artículo 3º fracción II de la LFTAIPG). Es decir, los datos personales no aplican a las personas morales.

Analicemos pues el motivo de cada una de las excepciones del secreto fiscal establecidas en el CFF. Consideramos que la información que se abre ope legis se debe al interés público, y éste lo hemos entendido en otros estudios como “el *interés de la colectividad* se conduce como base justificativa para abrir al escrutinio de los contribuyentes, datos de otros contribuyentes, normas y acciones de la autoridad hacendaria y cualquier información que pueda dignificar o contribuir al bienestar de la población. Es además, de interés público que la autoridad garantice el derecho de acceso a la información de personas y motive explicativamente la excepción a la apertura.”<sup>3</sup> Es así, que por interés público la información se abre no únicamente a los contribuyentes sino también a otras autoridades como la Secretaría del Trabajo, el INEGI, o a autoridades extranjeras.

Y en este sentido para ayudar a comprender la desclasificación de la información reservada las agruparemos en distintos conjuntos:

Información que abre por interés público a otras autoridades:

- La que deba suministrarse a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales; los hechos que se conozcan con motivo de las facultades de comprobación podrán ser utilizados en la motivación de las resoluciones de la SHCP, del SAT o de la PRODECON. (Art. 69 primer párrafo y 63 del CFF)
- La reserva tributaria no es aplicable tratándose de las investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, es decir, las conductas sobre lavado de dinero.

■■■■ 3

LUNA PLA Issa, RÍOS GRANADOS Gabriela: *Transparencia, Acceso a la Información tributaria y el secreto fiscal*, op. cit., pág. 16

- Para los efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, si la autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud.
- Tampoco será aplicable dicha reserva respecto a los requerimientos que realice la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones para efecto de calcular el monto de las sanciones relativas a ingresos acumulables en términos del impuesto sobre la renta, a que se refiere el artículo 120 de la Ley Federal de Competencia Económica, cuando el agente económico no haya proporcionado información sobre sus ingresos a dichos órganos, o bien, éstos consideren que se presentó en forma incompleta o inexacta.
- Tampoco será aplicable dicha reserva a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos por los párrafos 3 y 4 del artículo 79 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los asuntos contenciosos directamente relacionados con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. La información que deba suministrarse en los términos de este párrafo, sólo deberá utilizarse para los fines que dieron origen a la solicitud de información.
- En los precios de transferencia, cuando las autoridades fiscales ejerzan las facultades a que se refiere el artículo 179 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la información relativa a la identidad de los terceros independientes en operaciones comparables y la información de los comparables utilizados para motivar la resolución, sólo podrá ser revelada a los tribunales ante los que, en su caso, se impugne el acto de autoridad, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII del CFF.
- Mediante tratado internacional en vigor del que México sea parte que contenga disposiciones de intercambio recíproco de información, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales extranjeras. Dicha información únicamente podrá utilizarse para fines distintos a los fiscales cuando así lo establezca el propio tratado y las autoridades fiscales lo autoricen.
- Tampoco será aplicable la reserva a que se refiere el artículo 69 del CFF, cuando se trate de investigaciones sobre conductas previstas en los artículos 139, 139 Quáter, y 148 Bis del Código

Penal Federal, es decir, conductas relacionadas con el terrorismo, financiamiento al terrorismo y terrorismo internacional.

Información que se abre por interés particular pero que media orden judicial:

- A las autoridades judiciales en procesos del orden penal.
- A los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias.

Información que se abre a otras autoridades:

- También se podrá proporcionar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previa solicitud expresa, información respecto de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas contenida en la base de datos y sistemas institucionales del Servicio de Administración Tributaria, en los términos y condiciones que para tal efecto establezca el citado órgano desconcentrado.
- De igual forma se podrá proporcionar al Instituto Nacional de Estadística y Geografía información de los contribuyentes para el ejercicio de sus atribuciones.

La información comunicada al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, le serán aplicables las disposiciones que sobre confidencialidad de la información determine el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en términos de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sólo podrá ser objeto de difusión pública la información estadística que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía obtenga con los datos a que se refiere el presente artículo.

Información que se abre a ciertos particulares:

- Los créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia,
- La información que se proporcione para efectos de la notificación por terceros habilitados para realizarlas de acuerdo con el último párrafo del artículo 134 del CFF.

- La que se proporcione a un contribuyente para verificar la información contenida en los comprobantes fiscales digitales por Internet que se pretenda deducir o acreditar, expedidos a su nombre en los términos de este ordenamiento.

Información que se abre por interés público a todos los particulares:

- Solo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.
- La reserva a que se refiere el primer párrafo del artículo 69 no resulta aplicable respecto del nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes de aquéllos que se encuentren en los siguientes supuestos:
  - I. Que tengan a su cargo créditos fiscales firmes.
  - II. Que tengan a su cargo créditos fiscales determinados, que siendo exigibles, no se encuentren pagados o garantizados en alguna de las formas permitidas por el CFF.
  - III. Que estando inscritos ante el registro federal de contribuyentes, se encuentren como no localizados.
  - IV. Que haya recaído sobre ellos sentencia condenatoria ejecutoria respecto a la comisión de un delito fiscal.
  - V. Que tengan a su cargo créditos fiscales que hayan cancelados de acuerdo con el artículo 146-A del CFF.
  - VI. Que se les hubiere condonado algún crédito fiscal.

Por interés público, se decidió abrir el secreto fiscal al escrutinio de los particulares, y en los casos arriba previstos el SAT publicará en su página de Internet el nombre, denominación o razón social y clave del registro federal de contribuyentes. Y también en las reformas del artículo 69 del CFF se prevén los derechos ARCO, es decir, los contribuyentes que estuvieran inconformes con la publicación de sus datos, podrán llevar



a cabo el procedimiento de aclaración que el SAT determine mediante reglas de carácter general, en el cual podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga. La autoridad fiscal deberá resolver el procedimiento en un plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al que se reciba la solicitud correspondiente y, en caso de aclararse dicha situación, el SAT procederá a eliminar la información publicada que corresponda.

Recordemos que la información confidencial o reservada se abre por mandato legislativo o por el órgano jurisdiccional o por el IFAI, el según sea el caso.

### ¿Qué resguarda el secreto fiscal?

En el ámbito jurisprudencial en la resolución emitida el ministro José Ramón Cosío en el Amparo en Revisión 371/2012, hizo un planteamiento interesante sobre el secreto fiscal, pues considera que la intervención legislativa que sanciona el secreto fiscal no está diseñada normativamente como un principio o derecho fundamental, sino más bien como una regla-fin entendida dentro de la teoría de Robert Alexy.<sup>4</sup> Sobre este punto, en otros trabajos, hemos entendido que el secreto fiscal configurado en nuestro Código Fiscal de la Federación, busca preservar ciertos derechos humanos como la protección de los datos confidenciales de los contribuyentes en su calidad de personas físicas, y en este sentido, es un límite al derecho de acceso a la información sancionado en el artículo 6° de nuestra constitución federal. De tal suerte, que nos hemos hecho la siguiente pregunta ¿Qué derecho protege el secreto fiscal? El secreto fiscal al resguardar datos personales y patrimoniales que los contribuyentes proporcionan en su deber de colaboración a la administración tributaria, en opinión de algunos protege el derecho a la intimidad, para nosotros protege los datos personales de las personas físicas, también protege datos comerciales de la persona moral. Así hemos indicado que el deber de confidencialidad su base constitucional en el derecho a la vida privada y a la protección de los datos personales, y que “al ser una excepción al acceso de la información, ello implica que la autoridad debe fundar y motivar la reserva de la información frente al particular” (artículos 6° y 16 de la CPEUM).<sup>5</sup>

■ ■ ■ ■ 4 *Amparo en Revisión 371/2012, p. 24.*

5 *Luna Pla, Ríos Granados, op. cit. P. 109*

Pero el secreto fiscal también resguarda información de la administración tributaria, y esta información de acuerdo con la LFTAIPG se conoce como información reservada, y es información reservada porque no tiene relación con los datos personales de los contribuyentes, sin embargo, es información estratégica para la administración tributaria, por ejemplo, sus manuales de operación. Es así, que el secreto fiscal resguarda dos tipos de información: la confidencial y la reservada, cuestión que ya habíamos revelado en estudios anteriores.

### ¿Hay una doble moral en el secreto fiscal?

De acuerdo con el jurista alemán Klaus Tipke<sup>6</sup> el derecho tributario no puede prescindir de la ética ni de la moral; en este mismo sentido, consideramos que el secreto fiscal no debe prescindir de ni de la Ética ni de la Moral, sin embargo, el secreto fiscal forma parte de la moral de la política fiscal. Y como hemos comentado en otros documentos<sup>7</sup>, la apertura del secreto fiscal ayuda entre otras cuestiones, a saber que A y B pagan la misma cantidad si tienen la misma capacidad para el pago de impuestos<sup>8</sup>, es decir, el levantamiento del velo en el secreto fiscal permite saber si se han creado privilegios o discriminaciones no justificadas conforme a Derecho. En efecto, la secrecía forma parte de la moral de la política fiscal de un Estado, en las promesas políticas se suele decir, “se eliminarán los tratos inequitativos en los impuestos” o “debe reducirse el gasto público”<sup>9</sup>; sin embargo, el arte de gobernar<sup>10</sup> recomienda que no es rentable decir qué grupos van a perder sus privilegios fiscales o en qué partidas se reducirá el gasto público.<sup>11</sup>

Y hay evidencias empíricas sobre dos casos concretos que se han llevado a la luz pública, la resolución del IFAI del 10 de mayo de 2010 que solicitaba al SAT dar a conocer los nombres y montos de las personas beneficiadas por cancelación de créditos fiscales y el SAT sigue en desacato; y el Juicio de Amparo conocido como *Yo Contribuyente* en el que de alguna manera se trata de sacar a la luz pública el monto de la condonación de las entidades

6 TIPKE Klaus: *Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes (Besteuerungsmoral un Steuermoral)* Herrera Molina Pedro, traducción, Madrid: Marcial Pons, 2002, p. 25.

7 LUNA PLA Issa y RÍOS GRANADOS Gabriela: *Transparencia, Acceso a la Información tributaria y el secreto fiscal*, México: IFAI/UNAM, 2010, p. XV.

8 TIPKE Klaus, *Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes*, op. cit., p. 26.

9 TIPKE Klaus, *Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes*, op. cit., p. 83.

10 Norberto Bobbio en su libro *Democracia y Secreto* destaca: “El recurso del secreto ha sido considerado a lo largo de la historia la esencia del arte de gobernar”. BOBBIO Norberto: *Democracia y Secreto*, op. cit., p. 39.

11 TIPKE Klaus, *Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes*, op. cit., p. 83.

federativas que se vieron beneficiadas por la amnistía fiscal sancionada en el tercero transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación.

Consideramos que el secreto fiscal tal como está configurado en nuestra legislación tiene la moral de la política fiscal del Estado mexicano, sin embargo, hoy ha cambiado con la reforma a la hacienda pública realizada por el actual gobierno; la reforma fiscal ha sido muy agresiva para los particulares y quizá la moneda de cambio ha sido ampliar los supuestos de apertura del secreto fiscal. Pero también es importante destacar la moral de la autoridad fiscal al aplicar la ley, pues no ha aplicado en todos los casos el mismo criterio y esto se ve plasmado en los casos de las cancelaciones y créditos fiscales.

### ¿Cuál es el tratamiento que se da al secreto fiscal en otros países?

En la mayoría de los países del continente existe la reserva tributaria, sin embargo, al igual que México se regulan excepciones, la principal se refiere al intercambio de información entre países, esto con el propósito de identificar la evasión de contribuciones y con fines meramente fiscales. Ahora bien, como es sabio el secreto fiscal se abre por mandato legislativo o por decisión jurisdiccional, y para el caso que nos ocupa son interesantes dos planteamientos que se han hecho en dos instancias jurisdiccionales diferentes: el caso de Claude Reyes vs Chile resuelto por Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y el caso resuelto en Sentencia 14519 de la Suprema Corte de Costa Rica.

El caso de Claude Reyes vs Chile en 2006 resuelto por la CIDH se estableció la obligación del Estado de brindar acceso a la información en su poder<sup>12</sup> o el caso costarricense en el que la Corte Suprema<sup>13</sup> resolvió abrir el secreto fiscal cuando la deuda tributaria se haya declarado incobrable, pues solamente así “los particulares pueden realizar una adecuada fiscalización de las finanzas públicas, determinando si la administración tributaria adoptó o no las medidas necesarias para afrontar los problemas de morosidad.”<sup>14</sup>

■■■■ 12 LUNA PLA Issa y RÍOS GRANADOS Gabriela: *Transparencia, Acceso a la Información tributaria y el secreto fiscal*, México: IFAI/LINAM, 2010, p. 55.

13 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Sentencia: 14519, expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Disponible en: [http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem](http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&param2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem).

14 LUNA PLA Issa y RÍOS GRANADOS Gabriela: *El secreto fiscal y el IFAI: primer precedente de apertura por causa de interés público en México*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/16/art/art3.pdf>, IJ/LINAM: 2010, pág. 68.

Es decir, las excepciones de apertura al secreto fiscal en el derecho comparado, obedecen al igual que en el derecho mexicano: son por interés público o por prueba de daño.

### En conclusión

El problema normativo que se observa es que todavía no han sido armonizadas ni sistematizadas las normas que componen el marco legal del secreto fiscal. Hoy se ha dado un cambio de paradigma en el secreto fiscal regulado en el CFF y en la nueva Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, pero es necesaria la armonización de todas las normas en aras de proteger los datos personales de los particulares y que se abra cuando exista el interés público entendido como el interés colectivo de la sociedad. Resulta imprescindible que el secreto fiscal también se regule en el artículo 18 de la LFTAIPG, pues como se ha expuesto en este trabajo, también resguarda datos personales y como se había planteado en texto del artículo 18 de la reforma a la LFTAIPG discutida en la Cámara de Diputados, LXI Legislatura.<sup>15</sup>

Entonces, se concluye que el secreto fiscal forma parte de los secretos del poder. En las democracias se aspira a levantar el velo de los secretos<sup>16</sup> y en el caso particular, considero necesario para nuestra democracia conservar ciertos secretos, “los secretos de la democracia”, pero estos secretos a diferencia de los secretos en la autocracia, deben estar argumentados y motivados, debe explicarse por qué existen estos secretos y para qué sirven. Pues en el secreto fiscal se preservan derechos humanos como los datos confidenciales de los contribuyentes y su derecho a la intimidad para el caso de las personas físicas; en el supuesto de las morales lo que se resguarda es su secreto comercial. Pero además, se resguarda información estratégica para la administración tributaria.

Lo que ha quedado claro, al menos en la doctrina jurídica mexicana, es que cuando existe un interés público por conocer esos datos confidenciales o datos reservados debe abrirse el secreto fiscal en el juicio de ponderación.

■ ■ ■ ■ <sup>15</sup> Issa Luna Pla Gabriela Ríos Granados: *Comentarios en materia tributaria a la propuesta de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/18/cmt/cmt6.pdf>.

<sup>16</sup> BOBBIO Norberto: *Democracia y Secreto*, Aureli Ariella, Fernández Santillán José F, traductores, México, FCE, Centzontle, Primera edición en español 2013, pág. 39 y ss.

Lo ideal es abrir el secreto fiscal con mesura, con razones públicas y en aras de mejorar la confianza del ciudadano en las autoridades recaudadoras. Y la apertura del secreto fiscal debe ir de la mano con la transparencia del gasto público. Recordemos pues que en el gasto público no hay secretos, salvo la partida secreta que desde el presidente Zedillo no se ha ejercido. La transparencia es un principio límite, que debe verse reflejado en los cuerpos normativos.



# *DESASTRES Y RENDICIÓN DE CUENTAS*

**Jesús Manuel Macías M.**

**Investigador CIESAS-México**

El tema que relaciona los desastres con la rendición de cuentas cada vez cobra mayor importancia. Esta contribución presenta una primera aproximación sobre antecedentes históricos de la comprensión de los desastres para subrayar la importancia del ejercicio de rendición de cuentas útil para mejorar los resultados de la administración pública en la reducción de desastres. Se consideran algunas discusiones sobre problemas de responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas.

# Jesús Manuel Macías M.

Doctor en Geografía por la UNAM. Investigador Titular del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), donde coordina el Seminario Permanente de Vulnerabilidad Social a Desastres desde 1993. Fue Presidente fundador del Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales.

Entre las obras de su autoría está: *Estado y desastres. Deterioro, retos y tendencias en la reducción de Desastres en México (2012) e Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastre en México.*

## **Introducción**

Esta contribución busca destacar la importancia del tema de la rendición de cuentas en la esfera de los desastres. Esta relación es cada vez más exigida por la sociedad toda en la medida en que los desastres son fenómenos concurrentes, frecuentes y periódicos que generan pérdidas de vidas, de bienes y al mismo tiempo complican las circunstancias sociales que son críticas en sí mismas, dificultando todas las vías de restauración o recuperación.

La frecuencia de los desastres ya no se puede asumir como una suerte de “destino fatal”. Estamos en una época en la que se ha superado la idea de que los desastres son irremediables. El nivel de conocimiento científico y tecnológico susceptible de incorporarse para evitarlos, tanto el producido a nivel nacional como el derivado de intercambios internacionales, hace evidente la factibilidad de su prevención o al menos de las enormes posibilidades de reducir los efectos adversos. Muchos de los resultados de los desastres nos ponen enfrente la “evitabilidad” y por tanto la no justificación de su ocurrencia que advierte de responsabilidades gubernamentales, en primer orden, pero que también pueden alcanzar segmentos sociales no gubernamentales.

En esta contribución trataremos de dar respuesta a cuatro planteamientos que vinculan a los desastres con la rendición de cuentas, empezando por las reflexiones respecto de su importancia, siguiendo con un planteo propositivo acerca de posibles mecanismos de rendición de cuentas que serían útiles para vigilar los usos de los recursos que debieran emplearse en el ciclo de desempeño/intervención de los funcionarios de los tres órdenes de gobierno y sus respectivas administraciones públicas en el país, para prevenir y atender desastres. Los planos de responsabilidades y los retos que suponen prevenir las consecuencias sociales negativas por desastres, son los dos últimos temas que se observan.

## **Los desastres y su explicación social**

La humanidad a lo largo de su existencia ha sufrido desastres y también, históricamente, ha ido cambiando su percepción y comprensión acerca de la causalidad de éstos. En estos cambios de entendimiento de los desastres ha influido determinantemente la acumulación de conocimiento científico y, sobretudo, la creciente importancia de la visión de las ciencias sociales (Rodríguez, 2007).



En una interesante reflexión sobre este cambio de comprensión sobre los desastres, hace casi tres lustros, Quarantelli (2000) puso énfasis en el hecho de que, después de más de sesenta años de estudios, uno de sus resultados se podía observar en que cada vez más las sociedades en el mundo ven los desastres ya no como actos de Dios, como en el pasado remoto, o como actos de la naturaleza, como en el pasado reciente, sino como resultado de los actos de los hombres y mujeres. Esta visión, según el autor citado, se desarrolló entre los estudiosos e investigadores sobre el tema, llegando a la conclusión de que: "...los desastres son resultado, directa e indirectamente, de las acciones, intencionales o no, de los seres humanos. Si la gente vive en llanuras de inundación desprotegida, o en edificios sin resistencia contra terremotos en zonas sísmicas conocidas, o al lado de complejos de plantas químicas, están creando las condiciones necesarias para que un peligro genere un desastre". (Quarantelli, Supra Cit., p-4)

Diversas corrientes en sociología en muchos países coincidieron en la misma perspectiva cuando el nivel de análisis se llevó del comportamiento a los *sistemas sociales*. Incluso desde inicios de los años ochenta, ya se identificaban conceptos sociales claves de la explicación de los desastres: "el desastre puede verse como manifestaciones de la vulnerabilidad social de las sociedades. (Pelanda, 1981). En otras palabras, sus razones causales se estaban encontrando en las dimensiones estructurales y culturales de las sociedades, o "sistemas sociales", y lo que es más notable aún es la coincidencia en esto de las corrientes sociológicas más relevantes e incluso antagónicas como las marxistas y el interaccionismo simbólico, para citar un ejemplo.

Considerando lo anterior, Russell Dynes (1995), acuñó una frase celeberrima por ingeniosa que ilustra muy bien las relaciones que, históricamente, la humanidad ha desarrollado para hacer corresponder la causalidad de los desastres con el obligado comportamiento de las sociedades frente a ellos: "si los desastres son actos de Dios, entonces es correcta una actitud fatalista. Si los desastres son actos de la naturaleza, entonces es apropiado intentar soluciones de ingeniería. Sin embargo, si los desastres son actos de los hombres y de las mujeres o de la sociedad, entonces tomar acciones sociales es el curso de acción a seguir".

Muchos de los supuestos implicados en éste último estadio de comprensión de los desastres, se ven reflejados, ya no solo en la literatura científica, sino en documentos globales que atienden tanto problemas humanitarios,

como ambientales y financieros de las organizaciones supranacionales, sobre todo de la esfera de las Naciones Unidas (PNUD, 2004; Prasad, et al., 2009; GAR, 2013)

Los desastres son sucesos sociales identificados con muerte y destrucción, y han sido tan comunes en la historia de la humanidad que las sociedades nacionales han tenido que desarrollar organizaciones específicas para enfrentarlos, para conocer las amenazas y desarrollar mecanismos y procedimientos para evitarlos o al menos reducir los impactos adversos.

En México, la Ley General de Protección Civil, por ejemplo, define al desastre como: "...resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural o de la actividad humana, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada".

La definición es, probablemente, muy imprecisa, pero da cuenta de lo que señalamos antes, es decir, la identificación del desastre con sucesos de desgracia humana. En realidad, los más recientes avances de la consideración del desastre, lo ubican como un proceso social, es decir como una transformación de fenómenos de la sociedad y, el arribo a una condición de destrucción, es solo una parte de varios momentos de ese proceso. Muchos de los factores que dirigen ese proceso se pueden referir a condiciones del desarrollo de la sociedad que configuran niveles o gradaciones de su vulnerabilidad frente a ciertas amenazas potencialmente desastrosas. Las características de evolución o desarrollo de las sociedades tienen, ya sea implicada o claramente manifiesta, la posibilidad de derivar a la destrucción o de evitarla. Los fenómenos naturales o de génesis humana, potencialmente desastrosos, son en realidad mediadores<sup>1</sup> para el tránsito al estado de daño.

Los gobiernos han diseñado y desarrollado organizaciones para enfrentar los diversos asuntos relacionados con el tema de los desastres, entre otras cosas, por la premisa weberiana que define las funciones básicas del estado: "el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses

■■■■<sup>1</sup> Esta relación se concebía hace algunos años como de "disparadores" del estado de daños (Ver: Oliver-Smith, 2001; García, 2005)

higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)” (Weber, 2000, p-664).

Las organizaciones gubernamentales creadas para enfrentar desastres desde la primera mitad del siglo pasado, estuvieron (y están, en buena parte) relacionadas con la guerra ya sea en términos de organización o conceptuales. En un principio fue la denominada “Defensa Civil”, luego la “Protección Civil” (Alexander, 2002), cuya relación fue compatible tanto con la identificación del desastre con las condiciones de destrucción, como con la obligación de los gobiernos de dar seguridad y protección a la población civil durante las guerras. Si hubo un tránsito de la defensa/protección civil a otra fórmula más eficiente, como el denominado “manejo de emergencias” (Macías, 2012) o la actual Gestión Integral del Riesgo (Lavell, 2003; Macías, 2013) fue por la necesidad de mantener la organización gubernamental en periodos de no guerra, y de acceder a una administración pública capaz de presentar resultados más eficientes en la reducción de factores de vulnerabilidad social y en la consecuente reducción de pérdidas humanas y de sus bienes, acorde con los avances del conocimiento y tecnológicos.

En la actualidad, las organizaciones gubernamentales para enfrentar desastres cobran formas diversas en la percepción de la población, pero se está accediendo a ciertos aspectos comunes. Por ejemplo, Gaetani (et al., 2008) en un ejercicio de análisis de percepción pública en países que adoptaron la protección civil como modelo de organización, llegaron a la conclusión de que: “El derecho de los ciudadanos a estar seguros en sus hogares, en sus lugares de trabajo y aún durante el tiempo en que se viaja, es un deber fundamental de los gobiernos nacionales. Si los gobiernos fallan en esta tarea es derecho de los ciudadanos iniciar acciones judiciales contra la administración y es su voluntad para que se utilice como un indicador del nivel de sensibilidad pública al concepto de Protección Civil. En Italia, hay un creciente reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en materia de Protección Civil y este derecho ya ha sido probado en los tribunales.” (P-4)

### **Importancia de vincular rendición de cuentas y desastres**

En las sociedades democráticas el tema de la rendición de cuentas es más que esencial. Actualmente, en la mayoría de los países se está dando una atención sustantiva a esa práctica para extenderla a todas las esferas de la

función pública y la correspondiente al riesgo-desastre es una de las que mayormente lo exige, por las razones que veremos enseguida.

Mark Bovens (2006), un reconocido experto en el escrutinio de la administración pública y la rendición de cuentas, dice que en español no hay univocidad en relación a ese término que en inglés es: “accountability”, porque se puede referir tanto a la “responsabilidad” de los funcionarios públicos como a la “rendición de cuentas” como práctica de informar lo relacionado con la gestión pública. No obstante, me parece que la definición de Figueroa (2011, p-9) resuelve cualquier problema de delimitación al respecto:

“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.”

Aunque el tema que vincula la rendición de cuentas con los desastres es reciente, podemos ver cómo, en un pasado no muy remoto, se estaba empezando a analizar, por ejemplo:

La colaboración de Twigg (2000), en la revista australiana “Emergency Management”, reflejó una época en la que en la década de los años noventa se estaba entrando a un desarrollo significativo de la conciencia y necesidad de involucrar el tema de las responsabilidades y rendición de cuentas con el de los desastres. Incluso, ante los escasos recursos de vinculación asibles entonces, propuso la existencia de “proxis” o rendición de cuentas por intermediarios. Uno de los principales intermediarios que señaló el citado autor, fue el correspondiente a los medios de comunicación. Decía que éstos pueden jugar un papel positivo y beneficioso, como observó en el caso del terremoto de Armenia en Colombia en enero de 1999 cuando la prensa puso de relieve el fracaso de los servicios oficiales de socorro para llegar a algunos de los barrios más pobres.

Aunque reconoció que hablar de “medios de comunicación” en general es inconveniente dado que muchos de éstos no solo tienden a tener una visión estereotipada de los desastres, o a proyectarla, sino que están influenciados a menudo por intereses parciales. De manera que el papel de los medios es relativo. Twigg, sugirió en su contribución que en el caso de

las agencias de gobierno se podría lograr indirectamente algún grado de rendición de cuentas a través del proceso democrático, decía que la mayor parte de las víctimas del desastre en muchas partes del mundo, que son los más vulnerables e impotentes, se encuentran sin la suficientemente fortaleza o poder como para llamar a dichos organismos a cuentas: "... tienen que contar con otros con más poder e influencia para hablar en su nombre: esto se puede llamar 'responsabilidad por proxy'" (p-55)

En recientes contribuciones podemos observar otras formas de acercarse a la relación entre desastres y rendición de cuentas. Olson, Sarmiento, y Hoberman (2011), realizaron un ejercicio de análisis de los casos de desastres mediados por terremotos en Haití y Chile, ambos en el año 2010. Intentaron construir un enfoque muy preciso de rendición de cuentas relacionado con las políticas de reducción de riesgo de desastres, para llegar a la conclusión de que, en éste dominio, es decir el de las políticas de reducción de riesgo de desastre, la rendición de cuentas (hechos los respectivos deslindes de responsabilidades desde luego), no debía limitarse a los actores gubernamentales, sino también debería alcanzar al sector privado, a las asociaciones profesionales, a la sociedad civil e incluso a la comunidad internacional. Propusieron que el enfoque de rendición de cuentas considerara a la sociedad entera.

Si bien es cierto que el problema de los desastres es socialmente global, es decir que incluye a toda la sociedad y no solo a los actores gubernamentales, es claro que las responsabilidades, derivadas de lo señalado antes a propósito de las funciones del Estado, siguen centrándose en la autoridad de la sociedad en funciones de administración y gobierno. En este mismo sentido, Bovens y 't Hart (2005) advirtieron de lo importante que es la responsabilidad pública para la sociedad, basándose en una revisión de la literatura académica y en documentos de política que atienden, justamente, la responsabilidad pública.

Dichos autores advirtieron que son recurrentes tres tipos de respuestas, a saber, La rendición de cuentas pública es importante (a) para proporcionar medios democráticos para supervisar y controlar la conducta del gobierno, (b) para evitar los monopolios y los abusos de poder y (c) para mejorar la capacidad de aprendizaje y la eficacia de la administración pública. Cada una de estas tres respuestas, según Bovens y 't Hart, deriva de una perspectiva distinta sobre el fundamento de la responsabilidad pública y por consiguiente contienen las raíces de un conjunto distinto de criterios

para evaluarla. Sin embargo, bien vistas las cosas, a nuestro juicio esas tres respuestas no son excluyentes y por ello es importante asumir que están relacionadas, en alguna medida, con el tema del riesgo-desastre.

Para reforzar lo anterior, recordamos que en un reciente memorándum de entendimiento la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), en el apartado sobre “Gobernanza y Responsabilidad” (UNISDR, 2012), se señala que aún es insuficiente el grado en el que se han “explorado” los mecanismos internos e internacionales de responsabilidad, y que tampoco ha sido el caso con el potencial que tienen dichos mecanismos que deben aplicarse al ámbito de la reducción del riesgo de desastres. El documento pone énfasis en que las medidas de rendición de cuentas pueden y deben orientar a los gobiernos y la opinión pública sobre las políticas de reducción del riesgo de desastres y su apoyo, dado que con esto se mejora “la efectividad de la gobernanza y la prestación de servicios”.

En dicho documento se sugiere a la vía legislativa para crear la oportunidad de introducir y supervisar el cumplimiento de mecanismos de control y responsabilidad. Se subraya la importancia del acceso a la información, en particular, de la información sobre riesgos de desastres, dado que también puede generar una demanda social de gestión del riesgo de desastres.

Podríamos resumir los argumentos en positivo que alientan a la introducción, esclarecimiento y/o amplificación de la rendición de cuentas en la esfera de los desastres: son medios democráticos para supervisar y controlar la conducta del gobierno; evitan comportamientos individuales y colectivos anti-sociales como las prácticas monopólicas y los abusos de poder; mejoran la capacidad de aprendizaje y la eficacia de la administración pública y orientan la acción gubernamental y a la opinión pública en mejores opciones de políticas de reducción del riesgo de desastres; y, a fin de cuentas, se mejora la efectividad de la gobernanza y el desempeño gubernativo para beneficio de la sociedad toda y no solo de un sector de ella.

Más adelante observaremos algunos problemas en específico que ofrece la rendición de cuentas en el tema del riesgo-desastre, muchos de ellos ya contemplados en las convenciones internacionales sobre fiscalización en desastres de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

## Mecanismos de rendición de cuentas para vigilar el uso de los recursos en la prevención y atención de desastres

En los lineamientos que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2013) ha realizado para fiscalizar las actividades de reducción de riesgos de desastre, se advierte que “Las administraciones son responsables de las actividades relativas a los desastres...” (p-12) y se mencionan algunas de ellas como los sistemas de alerta temprana, los planes de evacuación, las actividades de respuesta y socorro, etc. Lo anterior plantea diversos problemas, por ejemplo, ¿qué es un sistema de alerta? Y aún más complejo: lo que exista como “sistema de alerta” ¿es eficaz?, ¿cumple con el propósito para el que fue puesto funcionar?

Existen muchos planos que se vinculan como mecanismos de rendición de cuentas para la prevención y atención de desastres y uno de ellos, que es determinante, es el de la medición de la eficiencia y eficacia de esas actividades porque en estos dos aspectos medulares de la gestión pública se reflejan actos y omisiones dignos de revisión y corrección permanentes. Cualquier definición de sistema de alerta, para seguir con el ejemplo anterior, puede ser aceptable si cumple con el propósito de salvar vidas, en primer lugar, y en segundo, de reducir las pérdidas, y ya no solo de anticipar una amenaza, porque los avances más recientes en ese tema han logrado ofrecer diseños de sistemas de alerta comprehensivos que vinculan los mecanismos de monitoreo, pronóstico y difusión con factores de toma de decisiones de las poblaciones en riesgo. Este mismo principio puede ser aplicado incluso al marco de la gobernanza sobre el que actúa la organización diseñada para enfrentar desastres.

Para el caso de México, es importante señalar que la base primaria descansa en la consideración de la *organización* de la protección civil, o como se llama formalmente: Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). La palabra organización no solo se refiere a la definición del esquema de funcionamiento, la distribución de roles, tareas y responsabilidades, sino que abarca al fundamento mismo de su diseño y de sus resultados.

Un sistema federal como el mexicano, diseñado hace casi 30 años, sostenido en un modelo de organización como el de “protección civil”, tiene ya acumuladas suficientes evidencias para evaluar su desempeño histórico. El documento denominado Manual de Organización y Funcionamiento del SINAPROC (SEGOB-DOF, 2006), es una importante



guía de corresponsabilidades de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública y de algunas organizaciones del sector privado, y, aunque tiene el pecado original de basarse en tres Subprogramas (prevención, auxilio y recuperación) que giran en torno a determinado tipo de amenazas que lo alejan de verdaderas prácticas de planificación, según las fases regulares del “manejo de emergencias”, ofrece los elementos mínimos para identificar al titular de la Secretaría de Gobernación y a los gobernadores y presidentes municipales, como los principales responsables de los éxitos y las falencias del propio sistema. En esas cabezas del sistema nacional y de los sistemas estatales y municipales, recaen las responsabilidades de aplicación del conocimiento científico para definir condiciones y escenarios de riesgo, a efecto de ejercer la planificación de reducción de desastres <sup>2</sup>. Pero solo en el nivel federal recae la responsabilidad de la calidad de la organización del sistema, sobre lo que volveremos más adelante.

Las posibilidades existentes de carácter científico y técnico para ponderar las variables tradicionales del riesgo de desastres (vulnerabilidad y amenaza), son esenciales para incorporarse en todas las necesidades de planificación de la organización mexicana. Ciertamente, es posible convenir en que la inexistencia de la práctica planificadora para todas las fases del manejo de desastres en la administración pública mexicana (o en su correspondiente esfera de la protección civil), y la inexistencia de un verdadero programa nacional de prevención y mitigación de desastres, son omisiones susceptibles de calificación fiscalizadora.

Por otra parte, desde mediados de los años noventa, México incursionó en una esfera que estaría llamada a mejorar los rendimientos del sistema de protección civil y sus réplicas en los otros órdenes de gobierno. La creación del FONDEN, FOPREDEN <sup>3</sup> y la regularización normativa apegada a la Ley General de Protección Civil en el año 2000, supusieron las bases para el ordenamiento racional de recursos financieros relacionados con el riesgo-desastre que irían de la mano con la asesoría experta del Banco Mundial (2012).

■ ■ ■ ■ <sup>2</sup> *Aquí se incluyen las cuatro fases del manejo de emergencias, a saber, preparativos, respuesta, recuperación y mitigación-prevención, que son las que se recomiendan incluso en los esquemas y normas de fiscalización de INTOSAI (Op. Cit., 2013)*

<sup>3</sup> *Fondos presupuestario-financieros para atender y prevenir desastre, respectivamente.*



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizó una evaluación global del SINAPROC, con cargo al erario mexicano (OCDE, 2013) en la que implícitamente valoró los avances del propio sistema, como se hacía a mediados de los años 90 (Mansilla, 1996), es decir, con un avance en la atención de desastres pero con un estancamiento en el tema de su prevención. La sociedad mexicana requiere del conocimiento de las gestiones financieras realizadas para el SINAPROC, fomentadas desde la Secretaría de Hacienda y administradas en la Secretaría de Gobernación, que son necesarias para dar cuenta de su estancamiento organizacional.

### **Responsables de la prevención de desastres**

En el apartado anterior advertimos de la disposición de responsabilidades en el funcionamiento del SINAPROC en términos organizativos, y conviene apuntar algunas reflexiones respecto de responsabilidades, digamos funcionales.

Existen diversos rangos de situaciones en las que la ocurrencia de desastres puede ser anticipada. Vamos a centrarnos en la noción de los “desastres predecibles”, término que traslado de Orbach (2014) quién lo propuso para referirse a desastres mediados por el impacto inminente de fenómenos potencialmente desastrosos de los que se tiene una alta certeza de que ocurrirán. Tal puede ser el caso de huracanes, sismos, inundaciones o erupciones volcánicas, actuando en las correspondientes condiciones de vulnerabilidad social de poblaciones expuestas a esas amenazas, por citar algunos ejemplos.

Orbach (vid supra) ofrece una contribución muy apropiada para un problema de urgente atención en México: el caso de desastres cuya expresión en muertes que pudieron prevenirse y evitarse, no abona a un ambiente de estabilidad del propio sistema. El punto de partida es si el sistema legal no promueve o incluso desalienta la rendición de cuentas relacionada por ignorar esos “desastres predecibles”.

Aunque, como el mismo Orbach supone, los encargados de tomar decisiones constantemente enfrentan muchas señales de advertencia (siempre existen pequeños y grandes riesgos que ocasionalmente se materializan) y trabajan con limitaciones de tiempo y presupuestos que dificultan analizar todos los riesgos para actuar sobre cada preocupación, esas incertidumbres no cambian el conocimiento de que un evento de alto

impacto negativo va a suceder o ya está ocurriendo. El caso del desastre de Nueva Orleans por el paso del huracán Katrina en 2005, es un ejemplo:

“El Gobernador de Louisiana y el alcalde de Nueva Orleans fueron informados personalmente sobre la tormenta y su fuerza prevista. Sin embargo, se "retrasaron en ordenar una evacuación obligatoria hasta 19 horas" Sencillamente, el gobernador y el alcalde sabían con certeza que una tormenta desastrosa estaba a punto de golpear la ciudad mientras estaban lidiando con muchas incertidumbres relacionadas con la situación. No respondieron bien a la información que se conoce con certeza.” (p-30)

En su análisis Orbach trata de explicar el comportamiento de los funcionarios encargados de tomar decisiones para evitar desastres previsibles, sea en momentos de emergencia o en momentos preventivos. Reflexiona sobre este que es un asunto clave: decidir no hacer nada, ejercer una omisión. Este es un problema que se puede encontrar circunscrito a prácticamente la mayoría de los desastres memorables de nuestro país. El año pasado, por recordar el paso de dos eventos meteorológicos, los ciclones Ingrid y Manuel, la sociedad mexicana atestiguó enormes omisiones de funcionarios públicos. Si se habían invertido importantes recursos financieros para avanzar en el conocimiento de las amenazas de ese tipo, por ejemplo en los “Atlas de riesgos”, y en la construcción de escenarios de riesgo, ¿Por qué se omitió su aplicación?

La noción de “desastres previsibles” aparece ahora como un fenómeno complejo con grandes costos sociales. Ilustra algunas de las limitaciones de la cultura política y de las tradiciones de ejercicio de poder desde la administración pública. Según el autor citado, los tomadores de decisiones públicos actúan con una variedad de prejuicios cognitivos, que son dignos de escrutinio público:

- (1) Rechazan la información disponible (o no la entienden),
- (2) Son reacios a considerar la información disponible o,
- (3) Son incapaces de considerar disponible la información sin prejuicios.

La contribución de Orbach, prácticamente nos obliga a preguntarnos si la ausencia de normas de rendición de cuentas obliga a fallar en la decisión de actuar y en qué dirección y, en todo caso, cualquier norma que se proponga construir para este efecto, debe asumir la propia noción de “desastres previsibles”. Esto debe dar una dimensión realista, precisa, no ambigua, a la rendición de cuentas. Olson y colegas (et al, supra cit.,) especulaban que no veían claro al sujeto de la rendición de cuentas en el

corto plazo cuando las deficiencias o defectos de la reducción de riesgo de desastre en una comunidad, no podían ser claramente revelados por 50 a 100 o más años, “por el hecho de que las acciones pueden ser ‘correctivas’ (reducción de las vulnerabilidades existentes) o ‘potenciales’ (evitando la creación de nueva o adicional vulnerabilidad)”, como si estas acciones fueran excluyentes entre sí.

Las responsabilidades no pueden atisbarse fuera del propio concepto de “organización” dentro de la administración pública. Se deben identificar de acuerdo a los roles (objetivos, misión, etc.) de las dependencias involucradas en el SINAPROC; para ello el Manual de Organización y Operación del SINAPROC (SEGOB, 2006) es una guía importante, como se señaló, y es fundamental documentar tanto las acciones como las omisiones de los funcionarios públicos.

Los sujetos de rendición de cuentas, en el nivel general del funcionamiento del sistema específico, son los niveles más altos de la gerencia pública incluidos los que administran la ciencia y la tecnología en todos los rangos de instituciones científicas y tecnológicas, sean universidades o centros de investigación, es decir, son todos los que deciden sobre recursos materiales, humanos y financieros aplicables a la prevención y atención de desastres. Los científicos no están incluidos en la toma de decisiones que atiende a la selección, diseño y operación de políticas públicas, ni en la toma de decisiones de emergencia, ni siquiera están incluidos en las decisiones del financiamiento de sus proyectos de investigación.

### **Retos a nivel de rendición de cuentas para prevenir las consecuencias sociales adversas por desastres**

A lo largo de esta contribución se han señalado diversos retos que se plantean a la rendición de cuentas relacionada con la esfera del riesgo-desastre en México. No obstante, se debe advertir que es ineludible enfrentar el problema de la identificación de responsabilidad según dos condiciones que el tema obliga: la norma vigente y una condición necesaria aunque no esté vigente. Por ejemplo, las estructuras y disposiciones funcionales del SINAPROC, no obligan a ejercer acciones de planificación basadas en las conocidas cuatro fases de manejo de desastres y, una interpretación estrecha de la norma vigente, es decir, los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación, puede dar por resultado el cumplimiento de la norma, pero con resultados insatisfactorios, como ha sido el caso. Otro ejemplo sería el del Sistema de Alerta Temprana para

Ciclones Tropicales (SATCT). Se cuenta con la existencia de dicho sistema que relaciona varias dependencias de la administración pública y tiene sus procedimientos y arreglos de organización (norma vigente), pero es inefectivo, es decir, no cumple con el propósito de salvar las vidas que debe, como pudo observarse el año pasado en la temporada de huracanes. Desde luego que existe una responsabilidad en la falta de eficiencia y el reto es mostrar sus componentes.

Otro gran obstáculo a la rendición de cuentas lo conforma la identificación de responsabilidades por las omisiones. Además de lo discutido en el caso de los elementos vertidos por Orbach (Vid supra) al efecto, existe un peligro que relaciona la función pública con los desastres y que alude a lo que Kristen Buras (Dunn, 2010) llama la “negligencia benigna” o “abandono benigno” que fue ensayado como política en Estados Unidos en la administración de Richard Nixon en 1969 y promovida por Daniel Moynihan quién “aconsejó al entonces Presidente Nixon a adoptar una política de “negligencia benigna” sobre cuestiones de la desigualdad racial para reducir el apoyo del gobierno a los afroamericanos” (p-109). En México eso se ha observado con el caso de PEMEX y la desatención de sus fundamentos para asegurar su inviabilidad y justificar el traslado de algunos de sus procesos a la iniciativa privada. Estas referencias proporcionan ejemplos interesantes y evidencia persuasiva de que esa vía es un fino y velado motivo que subyace en la política denominada “neoliberal” del desastre y las instancias fiscalizadoras deben estar muy atentas a su recrudescimiento casi obligado por las “reformas estructurales” en curso.

### **Retos del Conocimiento y (toma de decisiones) acción**

Un primer nivel de reflexión que relaciona conocimiento y acción para prevenir desastres, dentro de un esquema de rendición de cuentas, es la calidad de la organización gubernamental existente para enfrentar desastres, es decir el SINAPROC y sus correspondientes niveles en los estados y municipios del país. La calidad de esa organización debe ser atribuida, en términos de responsabilidad, al poder ejecutivo con corresponsabilidad en los otros dos poderes de la Unión.

Una organización deficiente que se mantiene a través de los años refleja la inexistencia de recursos intelectuales en los niveles más altos de esas esferas que no pueden pugnar por accesos a condiciones superiores. Los desastres no son, no pueden ser, un problema de gobernabilidad, a menos

que ya existan condiciones de inestabilidad estructural, relacionada con conflictos políticos pre-existentes cuyo fin es el acceso o la disputa del poder, (Stuart, 2000). Los desastres pueden ofrecer algún problema de gobernabilidad si no hay atención adecuada a condiciones críticas y a las demandas urgentes e inmediatas de las víctimas, por tanto los desastres son esencialmente un problema de administración pública cuyo desempeño, desde luego, depende de las condiciones de desarrollo económico-social del país y del nivel de organización de la propia administración pública.

Las estructuras de la ciencia en México, consideradas en sus partes o divisiones disciplinarias e institucionales cumplen con sus propósitos generales, por ejemplo en el conocimiento de amenazas, pero el problema de los desastres requiere de una integralidad científica que no se ha logrado alcanzar. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad Nacional Autónoma de México, las entidades que conforman un referente inmediato, no han logrado contribuir con claridad suficiente al mejoramiento de los resultados de su propia misión social, porque se mantienen en el ejercicio de parcialidades de desempeño.

Los productos de la ciencia deben usarse prioritariamente en la aplicación disciplinaria e interdisciplinaria para reducir desastres no solo para conocer amenazas naturales o desarrollar alternativas de ingeniería anti-riesgos. Los productos de la ciencia se pueden usar para contribuir a la eficacia del conjunto de medidas y acciones de la organización gubernamental, sobre todo provenientes de las ciencias sociales dado que los desastres son esencialmente fenómenos de éste tipo.



# **TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

**Tapen Sinha**

**Profesor en el Departamento de Actuaría en el Instituto  
Tecnológico Autónomo de México**

En México, los sistemas de pensiones operados por el gobierno han acumulado un gran déficit. Aunque algunos sistemas han sido reformados para nuevas generaciones de trabajadores, un gran déficit todavía se avecina para las próximas dos décadas. Mostramos que el costo total de esta deuda oculta es casi igual de grande como lo es el valor del PIB en 2010 en términos del valor presente neto, sin importar que tan razonable sea la tasa de descuento que utilicemos.

# Tapen Sinha

Profesor en el Departamento de Actuaría en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es fundador y director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Pensión en el ITAM. Fue elegido como miembro de National Academy of Social Insurance de EEUU - el único miembro de la América Latina de esa institución. Ha escrito libros sobre seguridad social y pensiones publicados por Kluwer Publishers, Springer Verlag, Cambridge University Press y Oxford University Press.

## **¿Qué es un sistema de pensiones?**

Un sistema de pensiones es uno de los típicos seguros anuales de vida iniciando a una cierta edad. Típicamente la edad a la que la pensión comienza a pagar es a partir de los cincuenta años. Pero la mayoría de los países no pagan pensiones hasta que la persona alcanza la edad de sesenta años o inclusive hasta los sesenta y cinco años. Puede empezar en una edad anterior si la persona tiene una incapacidad de algún tipo. En varios países, la edad a la que la persona se puede retirar con una pensión depende del sexo de la persona; las mujeres tienen permitido retirarse antes que los hombres.

Hay diferentes tipos de clasificación de los sistemas de pensiones.

Primero, hay una diferencia entre una contribución definida y un plan de pensiones de beneficios definidos. El plan de beneficios definidos especifica la cantidad de dinero que los retirados obtendrán cuando se retiren. Está usualmente definido como una proporción de los ingresos. Por ejemplo, el plan puede decir: “El uno por ciento del salario base será pagado por cada año de trabajo”. Por lo tanto, una persona, que trabaja 30 años obtendrá una pensión del 30 por ciento del salario base. El plan de contribución definida simplemente significa que un trabajador contribuye continuamente a una cuenta. La cuenta se acumula ganando un interés. En cuanto se retire la persona, el trabajador obtendrá lo que se acumule en la cuenta. En muchos países, el trabajador no tiene permitido retirar la suma global. En cambio, el dinero tiene que ser usado para comprar una anualidad. En algunos casos, los trabajadores pueden retirar el dinero acorde al “calendario programado”-una cantidad fija cada año sobre una cantidad fija de años.

Un plan de pensiones financiado se refiere a que la cantidad de dinero acumulada puede ser pagada a los retirados incluso si no hay ingresos adicionales (al menos por un tiempo). Un plan totalmente financiado se refiere a que si el impuesto de fondo para el retiro es detenido dado cierto tiempo, los trabajadores serán acreedores de recibir un precio actuarialmente justo por su contribución. El financiamiento y la privatización no deben ser confundidos. Es posible tener un plan totalmente financiado por el sector público de gestión centralizada. Un buen ejemplo de este tipo de pensiones es el Central Provident Fund (CPF) de Singapur. Éste es totalmente financiado: cada contribuyente cobra lo que se acumuló en su cuenta de retiro. Es centralizado porque solo hay un



fondo (CPF). Es obligatorio aportar: los trabajadores (y empleadores) no tienen opción para no contribuir al sistema. Sin embargo, no es privatizado. El mecanismo entero de lo que pasa en el fondo está controlado por el Government Investment Corporation (SGIC) de Singapur. En varios países, un plan de pensiones administrados por el gobierno (también conocidos como pensiones públicas) es usualmente sin financiamiento. En México, por ejemplo, el sistema de pensiones administrado por el IMSS no está financiado. Los trabajadores en el sistema formal, quienes ahora tienen sus propias AFORES, son, al menos en teoría, completamente financiados desde 1997 (Grandolini y Cerda, 1998). En la forma parecida, el fondo de pensiones para los trabajadores del gobierno federal (y algunos de otras instituciones nacionales públicas como la UNAM) carecieron de financiamiento hasta el 2006 (Hewitt, 2003).

Hay dos tipos de sistemas de pensiones en términos de quién los administra: el sistema de pensiones públicas y el sistema de pensiones privadas. Normalmente, el sistema de pensiones públicas se encuentra sin financiamiento. Éstos administran mediante un sistema de *pay as you go*: los jubilados actuales son pagados con la contribución de los trabajadores actuales. Funciona bien siempre y cuando existan muchos trabajadores por jubilado en el sistema. Pero no funciona tan bien cuando el número de trabajadores disminuye como una proporción del número de jubilados.

Tomando el ejemplo del caso del ISSSTE. El número de trabajadores por retirado pasó de 10 trabajadores por retirado en 1960 a 24 trabajadores por retirado en 1980 a menos de 3 trabajadores por retirado en 2010.

Figura 1: Índice trabajador- retirado del ISSSTE 1960-2010



## Cobertura de sistemas de pensiones en México

El Gobierno Mexicano opera directamente o subsidia varios sistemas de pensiones en México. Sistemas de pensiones como el de la Fuerza Armada Mexicana son totalmente pagados por el Gobierno Federal. Otros, como la cuenta del sistema individual de pensiones de los trabajadores del sector privado son administrados por el IMSS. Mientras que los fondos privados de pensiones (AFORES) han sido autorizados para administrar sus propios fondos para el retiro, el Gobierno Federal está contribuyendo el 5.5 por ciento del salario mínimo a todos los fondos de los trabajadores del sector formal privado. Estas contribuciones están financiadas por ingresos generales. Adicionalmente, también asegura una pensión mínima indexada (utilizando el índice de precios al consumidor) al nivel de 1997 para todos los trabajadores futuros. En los Gobiernos Estatales, algunos tienen cuentas individuales, pero están subsidiados parcialmente por el gobierno. Acorde a la Auditoría Superior de la Federación, hay más de 250 programas diferentes de pensiones, ya sean operados directamente por el Gobierno Federal o subsidiados de alguna forma u otra.

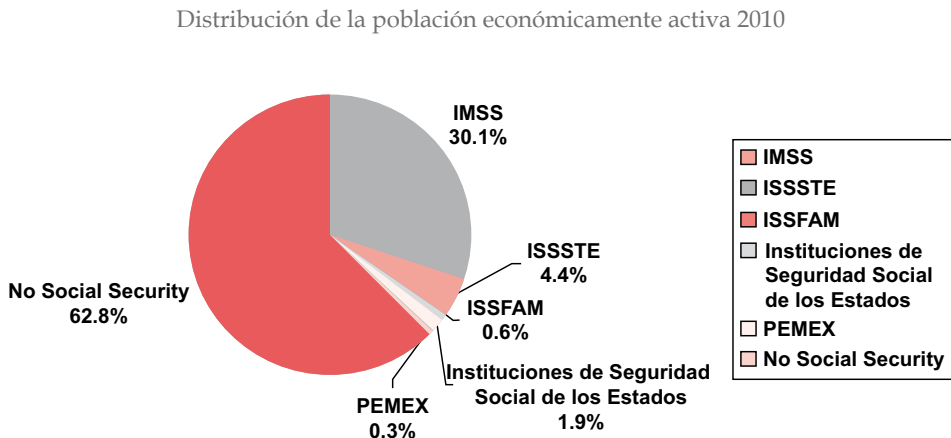
Los mayores sistemas de pensiones en México son por parte del IMSS y del ISSSTE. El IMSS administra el sistema más grande de pensiones en México para el sector privado. Este programa aquí está considerado separadamente del programa de pensiones administrado para los trabajadores del IMSS (llamados IMSS-RJP). Los trabajadores del sector privado contribuyen una porción de sus ingresos junto con sus empleadores. Los retirados son pagados por esta contribución. El programa está administrado por el Gobierno Federal Mexicano. Sin embargo, desde 1997, no han sido admitidos nuevos miembros al sistema del IMSS *pay as you go*. Similarmente, desde 2006, no han sido admitidos nuevos miembros del ISSSTE al sistema. En cambio, el gobierno los ha cambiado al sistema de pensiones de gestión privada llamadas AFORES (para los derechohabientes de IMSS) y Pensión ISSSTE (para derechohabientes del ISSSTE).

La cobertura de las pensiones se volvió obligatoria en México el 31 de diciembre de 1942, a través de la promulgación de la Ley del IMSS. Fue un largo camino para llegar a una cobertura amplia de la población. Ésta empezó con una cobertura baja de la fuerza laboral (menos del 3% en 1946). Incluso en 1952 la cobertura del IMSS era menor al 5% de la fuerza laboral. En 1958, aún languidecía en un solo dígito: éste cubría el 9% de la fuerza laboral. Para 1964, la cobertura había alcanzado el 18% de la fuerza laboral. En 1970, la cobertura excedió el 25% de la fuerza laboral

por primera vez. Para fin del siglo, IMSS está todavía muy lejos de cubrir la mitad de la fuerza laboral en México (con alrededor de 30% de la fuerza laboral). Un adicional 8 al 10% de la fuerza laboral está cubierto como empleados del gobierno de muchas otras instituciones. Esto está marcado de una forma contrastante con la cobertura en países más desarrollados. Por ejemplo, en Estados Unidos, entre 1935 y 1940, la cobertura de Seguridad Social cambio de cero a 63.7%. Para 1951, la cobertura era 93.7% de la fuerza laboral (Myers,1993, p.232).

Si examinamos a la población económicamente activa en México en 2010, nos encontramos con que de los 47 millones de personas, cerca de 30 millones no tenían cobertura de seguridad social administrada por el gobierno en un sentido tradicional. En años recientes, ha habido una cierta cobertura proporcionada por los programas como “Seguro Popular” o por planes de pensiones no- contributivas como “Setenta y Más”, pero éstos son programas ad- hoc cuyos presupuestos deben ser aprobados anualmente. En otras palabras, menos del 40 por ciento de la fuerza laboral tiene una cobertura de seguridad social comprehensiva en un sentido tradicional.

Figura 2: Cobertura de los sistemas de pensiones en México,2010.



La cobertura del IMSS es alrededor de un 30 por ciento de la población económicamente activa. Esta proporción se ha sostenido notablemente constante desde 1980 con la excepción de la crisis de 1994-95, en la cual la cobertura disminuyó a alrededor del 27 por ciento. Este hecho tiene fuertes implicaciones para la deuda implícita del gobierno, debido a las obligaciones de pensiones: A menos que haya un incremento dramático en los pagos de las pensiones, la responsabilidad del gobierno debido a la pensiones no es probable que incremente en proporción al tamaño de la economía.

Figura 3: Cobertura del IMSS como una proporción de la población económicamente activa



¿Qué tan rápido crece la población económicamente activa (PEA) en México? En un documento titulado “Informe Financiero y Actuarial al 31 de diciembre del 2001,” el IMSS abordó esta pregunta. Examinó el crecimiento del PIB en los 1950s, 1960s y después. El documento hizo una proyección con tres escenarios. En el primero, con un escenario con alto crecimiento, el PIB crece a una tasa del 2.01 por ciento al año, mientras que en el escenario del crecimiento lento, el PIB crece a una tasa de 1.67 por ciento al año durante 2003 y 2023. Sin embargo, examinando la información de la década pasada, el PEA creció, de hecho, a una tasa del 1.40 por ciento por año.

### Sistema de financiamiento de pensiones

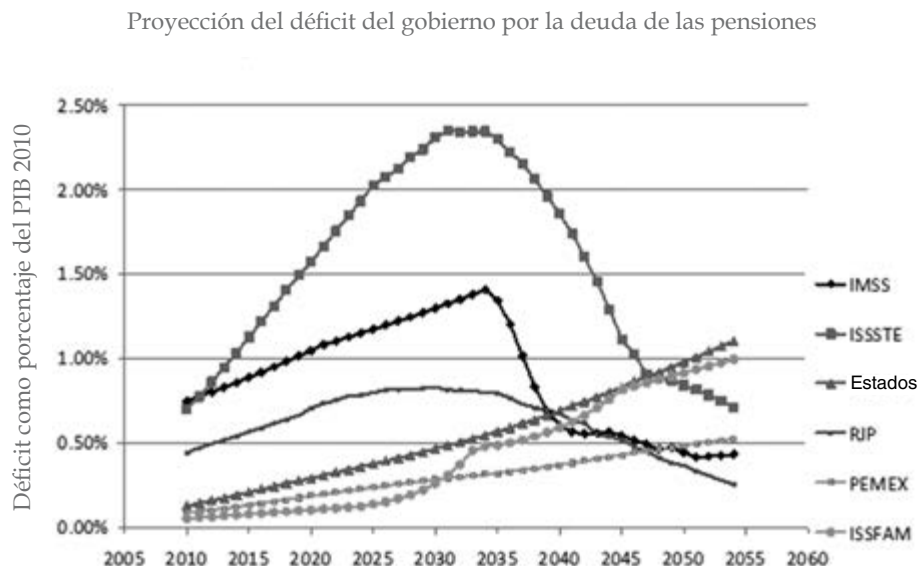
Antes de 1997, todos los sistemas obligatorios de pensiones en México estaban financiados por medio de *pay as you go*. Primero, los trabajadores del sector privado se salieron del sistema *pay as you go* en 1997. Después en 2006, los trabajadores del ISSSTE, también, fueron retirados del sistema gradualmente. Algunos estados también siguieron este camino. Pero muchos estados no lo hicieron. Similarmente, las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y PEMEX no se han salido del sistema *pay as you go*. Este legado de la deuda oculta (un término utilizado por Rizzo, 1990) de los antiguos sistemas estará ahí con nosotros por varias décadas. ¿Qué tan grande será el problema de estos beneficios sin fondos?

Hemos examinado seis sistemas de pensiones: (1) Sector Privado (IMSS), (2) Trabajadores del gobierno (ISSSTE), (3) Trabajadores del IMSS (IMSS-RJP), (4) Fondos de Pensiones del Gobierno del Estado, (5) Compañía Nacional del Petróleo (PEMEX) y (6) Las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

1. Resumamos nuestros descubrimientos en la Figura 4. Ésta enseña como los déficits de las pensiones evolucionarán hasta el 2050. La primera característica notable es que para las próximas dos o tres décadas todos los déficits de las pensiones van a aumentar hayan sido reformados o no. Este es el resultado de las promesas pasadas hechas a los retirados actuales, así como a algunos futuros retirados.
2. Para los sistemas reformados (IMSS, ISSSTE e IMSS-RJP), la deuda empezará a disminuir a finales de los 2020s o en los 2030s. A partir de entonces, el pasivo se reducirá.

3. Para los sistemas de pensiones no- reformados (la mayoría de los fondos de pensión del gobierno del estado, PEMEX y ISSFAM) los déficits seguirán aumentando en términos reales en la ausencia de reformas futuras.
4. La adicional acumulación militar ( para pelear la Guerra de Drogas) y beneficios adicionales autorizados a las Fuerzas Armadas durante 2006-2010 tendrán como consecuencia una mayor deuda en las pensiones dentro de dos décadas cuando estos hombres y mujeres comiencen a retirarse.
5. Si examinamos el comportamiento agregado de estos déficits, enseña que seguirá creciendo hasta el 2035 y después gradualmente disminuirá. Esta disminución será el resultado de la reforma de los tres sistemas que tomaron lugar entre 1997 y 2007. Sin embargo, la disminución en general no será tan rápida como los tres sistemas no- reformados que seguirán aumentando la deuda a un ritmo superior.
6. En la actualidad el déficit del gobierno lo tiene que financiar mediante impuestos (o posponiendo la deuda mediante la emisión de bonos gubernamentales), y es de aproximadamente 2 por ciento del PIB. Sin embargo, los ingresos de los impuestos gubernamentales como un porcentaje del PIB, incluyendo los ingresos del petróleo, no exceden el 20 por ciento del PIB. Y este déficit crecerá hasta un 6 por ciento del PIB del 2010 para el 2035. Así, a menos que el PIB crezca substancialmente o los ingresos del gobierno incrementen como un porcentaje del PIB, éste creará un problema presupuestal en las próximas tres décadas.

Figura 4: Proyección del déficit del gobierno por la deuda de las pensiones.



### Transparencia aplicada a sistemas de pensiones

En las secciones anteriores, hemos notado que México ha reformado sus sistemas para reemplazar el sistema *pay as you go* por sistemas con fondos. Sin embargo, los derechohabientes existentes (y las promesas futuras) seguirán siendo responsabilidades del gobierno para las décadas próximas (observar Holzmann et al, 2003 para una discusión de la deuda de las pensiones implícitas en otros países). Esta carga necesita ser considerada en las actividades futuras del gobierno, ya que serán drenadas con los presupuestos de los futuros gobiernos. Hemos calculado la deuda implícita de las pensiones de cinco entidades federativas en México. Éstas están calculadas usando técnicas actuariales estándar como un porcentaje del PIB del 2010 (Winkelvoss, 1993). Los resultados son mostrados en la Tabla 1, a continuación. Vazquez(2012) también reporta la deuda futura de las pensiones. Sin embargo, diferente a este papel, él simplemente tomó el valor presente del cálculo dado por cada entidad (posible) usando diferentes tasas de descuento (de hecho, no hay una tasa de descuento reportada en su libro).

Tabla1: El valor presente neto de la deuda de los planes de pensiones con diferentes tasas de descuento y un horizonte de tiempo fijo de cuarenta años como porcentaje del PIB del 2010 .

Tasa de descuento	IMSS	ISSSTE	Estados	RJP	PEMEX	ISSFAM	Total
0.00%	37.30%	65.63%	20.36%	26.34%	11.47%	15.21%	176.33%
1.00%	31.12%	53.71%	15.82%	21.73%	8.99%	11.44%	142.80%
2.00%	26.26%	44.45%	12.45%	18.14%	7.15%	8.71%	117.16%
3.00%	22.40%	37.19%	9.94%	15.33%	5.76%	6.70%	97.32%
4.00%	19.30%	31.45%	8.05%	13.10%	4.71%	5.23%	81.83%
5.00%	16.80%	26.86%	6.60%	11.31%	3.90%	4.12%	69.59%
6.00%	14.75%	23.16%	5.49%	9.86%	3.27%	3.30%	59.82%
7.00%	13.06%	20.15%	4.62%	8.68%	2.77%	2.67%	51.95%
8.00%	11.65%	17.68%	3.94%	7.71%	2.38%	2.19%	45.54%
9.00%	10.48%	15.64%	3.39%	6.89%	2.07%	1.82%	40.28%
10.00%	9.48%	13.93%	2.96%	6.21%	1.81%	1.53%	35.91%

Notamos que este estudio subestima la deuda total del gobierno porque las siguientes entidades no fueron consideradas. (1) Bancos de desarrollo (por ejemplo: NAFINSA, Banobras, Banrural). (2) El Banco Central (Banco de México). (3) Tribunales (por ejemplo: La Suprema Corte). (4) Los sistemas de pensiones de la Universidad Estatal. (5) Municipios.

También estimamos una distribución de cómo cambiaran nuestras proyecciones durante el tiempo calculando el mínimo como 5 por ciento y el máximo como 95 por ciento para cada año. Descontando a una tasa del 3 por ciento (real), nuestro valor presente estimado del total de la deuda varía entre 96.19 por ciento (menor al 5 por ciento) y 104.76 por ciento (arriba del 95 por ciento) del valor promedio.

Se debe tener en mente que hay una buena dosis de incertidumbre con respecto a varias figuras utilizadas. Por ejemplo, los salarios en el sector público es en sí misma una política variable. Los gobiernos pueden arbitrariamente incrementar el salario y/o los beneficios de la pensión por decreto. Lo ha hecho en el pasado. Por ejemplo, las pensiones para las Fuerzas Armadas fueron aumentadas substancialmente en los pasados años así como, el nivel del salario en las Fuerzas Armadas lo que tendrá repercusiones en el futuro de sus pensiones. Reformas en el régimen de pensiones del IMSS, IMSS-RJP e ISSSTE han recibido demandas legales.



Varias de éstas aún siguen en tribunales. Es posible que varios aspectos de estas reformas sean declaradas nulas e invalidadas por los tribunales. En esos casos, el costo de la reforma aumenta. Por ejemplo, en el 2011, La Suprema Corte declaró que el fondo de la vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) no podía ser utilizado como parte del beneficio de la Secretaria de Finanzas usado para autorizar beneficios de la nueva ley de pensiones. Esa decisión solo incrementó el costo de la reforma en varios puntos porcentuales del PIB.

Quizás, también es importante tener en mente que la deuda de pensiones no tiene que ser pagada en un año determinado. Será pagada en las próximas décadas. Por lo tanto, podemos razonablemente esperar que el PIB también aumente durante ese tiempo. En 1960, la población de México era de 37 millones. En 2010, creció a 112 millones- un aumento por un factor de tres. Durante el mismo periodo, el PIB real per cápita ha aumentado por un factor de 2.6. Como resultado, el tamaño absoluto de la economía ha crecido por un factor de 8. Por lo tanto, una deuda del 80 por ciento del PIB en 2010 se convertirá en 10 por ciento del PIB si la economía sigue creciendo como lo hizo en los pasados cincuenta años si está medido en términos del PIB del 2060.







## ◆ Bibliografía ◆

---

### Acciones Internacionales contra la Corrupción

Antonio Mazzitelli / Carlos Hernández Vázquez /  
Lorena de la Barrera

---

Campaña 9 de Diciembre- Día Internacional Contra la Corrupción,  
Disponible en: <http://www.actagainstcorruption.org/actagainstcorruption/index.html>

Comunicado de prensa de la Encuesta Global de Delitos Económicos  
2014 de PriceWaterhouseCoopers, disponible en: <http://www.pwc.com/es/MX/mx/prensa/archivo/2014-02-encuesta-delitos-economicos.pdf>

Convención de Naciones Unida Contra la Corrupción (UNCAC), 2003.

Diagnóstico legal operativo del Proyecto de Iniciativas de  
Integridad: Asociación Público-Privada para la Probidad en la  
Contratación Pública. [http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Legal\\_Assessment\\_of\\_Mexicos\\_compliance\\_with\\_article\\_9\\_of\\_the\\_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Legal_Assessment_of_Mexicos_compliance_with_article_9_of_the_UNCAC.pdf)

Documentos, publicaciones y herramientas en línea, disponibles en:  
<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

Encuesta Mundial sobre Fraude y Delito Económico del 2014 de  
la firma consultora Ernst and Young (EY), disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/13%C2%AA\\_Encuesta\\_Global\\_sobre\\_el\\_Fraude\\_2014.\\_Resultados\\_para\\_Espa%C3%B1a/\\$FILE/Infografia\\_13\\_Encuesta\\_Global\\_del\\_Fraude\\_EY.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/13%C2%AA_Encuesta_Global_sobre_el_Fraude_2014._Resultados_para_Espa%C3%B1a/$FILE/Infografia_13_Encuesta_Global_del_Fraude_EY.pdf)

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)  
2013. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2013.  
Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Guía Práctica para los Negocios: Sistemas de cumplimiento y Ética Anticorrupción, disponible en: [http://unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498\\_Ebook.pdf](http://unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf)

Índice Mundial de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional. Disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

Mandato y Tratados Internacionales bajo el mandato de UNODC. Disponibles en: <http://unodc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menuaside>

---

## **Estudio General de la Situación Que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal**

**Fernando Cervantes Flores**

---

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal”, estudio núm. 1172, México, 2013. Consultado el 2 de julio de 2014 en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012\\_1172\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1172_a.pdf)

Auditoría Superior de la Federación. Sistema Nacional de Fiscalización. México, 2010. Consultado el 2 de julio de 2014 en: [http://www.asf.gob.mx/Section/117\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Fiscalizacion](http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion)

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), Internal Control – Integrated Framework. Estados Unidos de América, mayo de 2013.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE. “Estudio Internacional sobre el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en el apoyo y mejora a la buena gobernanza”, documento preliminar sobre los resultados de la Fase I: enero - junio de 2014.

Portal Martínez, Juan M., México D.F., Auditoría Superior de la Federación, 20 de Febrero de 2014. “Mensaje del Auditor

- Superior de la Federación con motivo de la Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012”, Consultado el 4 de julio de 2014 en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Mensaje\\_del\\_ASF\\_IRCP2012\\_20\\_feb\\_2014.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_del_ASF_IRCP2012_20_feb_2014.pdf)
- Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. México, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2010 y el 2 de mayo de 2014, última reforma.
- Sub-Comité de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). INTOSAI GOV 9100 - Guía para las normas de control interno del sector público, Budapest, 2004. Consultado el 2 de julio de 2014 en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>

---

### El Secreto Fiscal en México

**Gabriela Ríos Granados**

---

- BOBBIO Norberto: Democracia y Secreto, Aureli Ariella, Fernández Santillán José F, traductores, México, FCE, Centzontle, Primera edición en español 2013.
- LUNA PLA Issa, RÍOS GRANADOS Gabriela: Transparencia, Acceso a la Información tributaria y el secreto fiscal, México: IFAI/UNAM, 2010, p .
- LUNA PLA Issa y RÍOS GRANADOS Gabriela: El secreto fiscal y el IFAI: primer precedente de apertura por causa de interés público en México, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/16/art/art3.pdf>, IJ/UNAM: 2010.
- LUNA PLA Issa y RÍOS GRANADOS Gabriela: Comentarios en materia tributaria a la propuesta de reforma a la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/18/cmt/cmt6.pdf>,

TIPKE Klaus: Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes (Besteuerungsmoral un Steuermoral) Herrera Molina Pedro, traducción, Madrid: Marcial Pons, 2002,

Amparo en Revisión 371/2012

---

## Desastres y Rendición de Cuentas

**Jesús Manuel Macías M.**

---

Alexander, David. (2002) "From civil defence to civil protection – and back again", Disaster Prevention and Management, Vol. 11 Iss: 3, pp.209 - 213

Banco Mundial (2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México. Una reseña. Washington. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

Bovens, MarkyPaul'tHart(2005). "Evaluating public accountability". Paper International Research Colloquium Accountable Governance, Queens University Belfast, October 2005. [http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO\\_USBO/REBO\\_USBO\\_OZZ/Bovens/Evaluating\\_Accountability.pdf](http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO_USBO/REBO_USBO_OZZ/Bovens/Evaluating_Accountability.pdf) (Acceso 1 de junio de 2014)

Dunn, Lenay. (2010). Review of Schooling and the Politics of Disaster by Kenneth J. Saltman (Ed.) Education Review, 13. <http://edrev.asu.edu/reviews/rev881.pdf> (Acceso 23 junio de 2013).

Dynes, Russell (1995). "Preparedness planning: The adequacy of assumptions about social organization". Journal of Japan Society of Information and Knowledge. 5:23-38.

Figuroa Neri, Aimée (2011). "¿Deben y Pueden las Entidades de Fiscalización Superior Sancionar a los Servidores Públicos?" En: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización

- Superior. México. Auditoría Superior de la Federación. Número 1, Agosto de 2011. PP 7-14
- Gaetani, Francesco; Antonio Parodi, Franco Siccardi, Davide Miozzo Y Eva Trasforini. (2008). The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme (SEEDRMAP). En: [http://www.unisdr.org/files/9346\\_Europe.pdf](http://www.unisdr.org/files/9346_Europe.pdf) (Acceso el 20 de junio de 20014).
- GAR (2013). El GAR de bolsillo 2013. Del riesgo compartido a un valor compartido: Un argumento empresarial a favor de la reducción del riesgo de desastres. ONU. Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. En: [www.preventionweb.net/gar/](http://www.preventionweb.net/gar/). (Acceso Mayo de 2014)
- García, Virginia. 2005. "El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos". En: Desacatos, Revista de Antropología Social. México. CIESAS. No 19. Pp11-24.
- INTOSAI, (2013). Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). En: <http://es.issai.org/media/75030/issai-5510-s.pdf> (Acceso, febrero de 2014)
- Lavell, Allan. (2003). La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. CEPREDENAC/PNUD.
- Macías, Jesús Manuel. (2012). "Estado y desastres. Deterioro, retos y tendencias en la reducción de Desastres en México 2011" En: Cambio climático y políticas de desarrollo sustentable. José Luís Calva (Coordinador). México. Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios. Vol. 14. pp. 368-394.
- Macías, J. M. (2013) "Los límites del modelo de protección civil y la gestión del riesgo". Revista Venezolana de Gestión Pública. Mérida, Venezuela. (En proceso de publicación)
- Mansilla, Elizabeth (1996). "Prevención y atención de desastres en México". En: Estado, sociedad y gestión de los desastres en



américa latina. (Lavell, A. y E. Franco, Coords.).Bogotá. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: <http://www.desenredando.org> (Acceso febrero de 2006)

OCDE (2013). Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México. OCDE Pub. En: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210~es>

Oliver-Smith, Anthony. (2001) "Theorizing Disasters: Nature Power and Culture". En: *Catastrophe and Culture. The Anthropology of Disaster*. Susanna Hoffman y Anthony Oliver-Smith (edit.). Santa Fe/Oxford. SAR Press/James Currey

Olson, Richard; Juan P. Sarmiento, y Gabriela Hoberman (2010). "Disaster Risk Reduction, Public Accountability, and the Role of the Media: Concepts, Cases, and Conclusions". En: GAR 2011. UNISDR- FIU-USAID. En: [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Olson\\_et\\_al.\\_2011.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Olson_et_al._2011.pdf) (Acceso mayo de 2014)

Osbahr, Henny y Roger Few (2006). *Linking Climate Change Adaptation and Disaster Risk Management for Sustainable Poverty Reduction. México Country Study*. European Commission.

Orbach, Barak (2014). "Accountability for Predictable Disasters". En: <http://www.orbach.org/publications/> (Acceso 6 de noviembre de 2013)

Pelanda, Carlo. (1981) "Disastro e vulnerabilita sociosistemica". En: *Ressegna italiana di Sociologia*. Roma. No. 2, pp 507-522.

PNUD (2004). *La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación. En: [www.undp.org/bcpr](http://www.undp.org/bcpr) (Acceso abril de 2006)

Prasad, Neeraj; Federica Ranghieri, Fatima Shah, Zoe Trohanis, Earl Kessler y Ravi Sinha. (2009). *Climate Resilient Cities. A Primer on Reducing Vulnerabilities to Disasters*. The International

- Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org). (Acceso abril de 2014)
- Quarantelli, Enrico L. (2000). Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan For and to Respond to Disasters. University of Delaware. Disaster Research Center. Preliminary Paper #301.
- Rodríguez, Juan M. (2007). "La conformación de los "desastres naturales". Construcción social del riesgo y variabilidad climática en Tijuana, B. C." En: *Frontera Norte*, vol. 19, núm. 37, enero-junio de 2007. Pp 83-112.
- SEGOB (2006). Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. México. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. 23 de octubre de 2006.
- Stuart Olson, Richard (2000). "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame". *International Journal of Mass Emergency and Disasters*. Vol 18. No. 2, pp. 265-287. En: <http://www.ijmed.org/articles/310/download/>
- Twigg, John (2000). The age of accountability?: future community involvement in disaster reduction. En: *The Australian Journal of Emergency Management*. Ausbalian Emergency Management Institute, Mt Macedon, Victoria. Vol. 14. No 4. PP-51 a 58.
- Weber, Max. (2000). *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.
- UNISDR (2012). "Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres". Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. Ginebra. En: [http://www.preventionweb.net/files/25129\\_posthfasp.pdf](http://www.preventionweb.net/files/25129_posthfasp.pdf) (Acceso: noviembre de 2013)

---

## Transparencia y Rendición de Cuentas en los Sistemas de Pensiones

Tapen Sinha

---

Grandolini, Gloria and Cerda, Luis. (1998). The 1997 Pension Reform in Mexico. World Bank Working Paper.

Hewitt (2003). Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2002, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diciembre de 2003

Holzmann, Robert, Palacios, Roberto, and Asta Zviniene. (2004). Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective, World Bank.

Rizzo, Ilde (1990). The Hidden Debt. Kluwer.

Vazquez, Pedro (2012). Pensiones en México: La Proxima Crisis. Siglo XXI.

Winkelvoss, Howard. (1993). Pension Mathematics. Pension Research Council.

La publicación de la “Revista Técnica sobre Rendición  
de Cuentas y Fiscalización Superior No. 7”  
terminó de imprimirse en agosto de 2014,  
en México, D.F. en los talleres de:  
Guimark Total Quality  
Tel: 5563 2257

Esta edición consta de 2,500 ejemplares.