

Revista Técnica

de la Auditoría Superior de la Federación

Número 3

Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 2, número 3, agosto de 2012.

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 04-2012-020212580700-102.

Registro de ISSN en trámite.

Solicitud 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. Luis Ernesto Pí Orozco, Av. Coyoacán 1501, Col Del Valle, C.P. 03100, Distrito Federal.

Impresa en los talleres de Editorial Color S.A. de C.V., Naranjo #97 bis, Col. Santa María la Ribera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06400, este número se terminó de imprimir en agosto de 2012.

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

<i>Introducción</i>	5
<i>México en el régimen climático internacional: retos y oportunidades para una mejor gobernanza</i>	7
Bruno Brandão - Vania Montalvo Transparencia Mexicana, A.C.	
<i>Los partidos y sus cuentas. Financiamiento generoso y fiscalización tardía</i>	21
Eduardo R. Huchim May Periodista	
<i>La importancia del control interno en la gestión pública: definición, modelos y la eficacia de los entes públicos</i>	37
José Oyola Santiago, Ph.D., CPA Consultor en Deuda Pública y Administración Financiera Auditor Jubilado de U.S. Government Accountability Office (GAO)	
<i>Auditoria Forense</i>	49
Muna Dora Buchahin Abulhosn Directora General de Auditoría Forense, Auditoría Superior de la Federación	
<i>La importancia de los órganos reguladores en los mercados financieros</i>	65
Stephen A. Lumpkin Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	
Bibliografía	81



INTRODUCCIÓN

Un contenido temático múltiple presenta el tercer número de la **Revista Técnica** de la ASF, integrado por cinco artículos que abordan casos diversos y de interés de la realidad actual. Sin embargo, como corresponde a su línea editorial, todos los textos guardan empatía por tener como hilo conductor la revisión del empleo y el control de recursos en los temas que analizan.

Bajo el proyecto de divulgación que alienta esta publicación, los ensayos derivan de conocimientos de alto nivel, por igual científico, teórico y práctico, pero su escritura y formato van dirigidos a cualquier persona interesada en obtener información y elementos de mérito.

El texto de Bruno Brandão y Vania Montalvo, “México en el régimen climático internacional: retos y oportunidades para una mejor gobernanza”, es una fundada descripción situacional del país frente a la transformación del clima en el mundo; examina los principales desafíos, y fija una mirada al mañana. Su postura es que los fondos públicos que se destinan, como condición básica, deben estar sustentados en la transparencia y la eficacia. Con un manejo al detalle de los acontecimientos y los datos de las últimas décadas, además de un sólido aparato crítico, Eduardo R. Huchim May examina el régimen pródigo de la dotación económica por el Estado a los partidos políticos en nuestro país y la necesidad de que éste sea acompañado en el futuro cercano por un consistente control. El título de su ensayo sintetiza la materia revisada: “Los partidos políticos y sus cuentas. Financiamiento generoso y fiscalización tardía”.

“La importancia del control interno en la gestión pública: definición, modelos y la eficacia de los entes públicos”, es el examen ponderado que aporta José Oyola Santiago. Mediante la precisión de los conceptos técnicos, su empleo y evolución en el transcurso del tiempo, el experto hace un compendio de esta fundamental herramienta de los procesos burocráticos.

En su clarificador ensayo “Auditoría Forense”, Muna Dora Buchahin describe con solvencia esta reciente vertiente de la fiscalización, que tiene la finalidad de prevenir e investigar el fraude en la administración gubernamental. Puesto que este tipo de auditoría tiene como propósito comprobar la existencia de delitos y conductas ilícitas, su ejercicio cuenta con la facultad de investigación, lo que la hace singular frente a las demás ramas auditoras.

De Stephen A. Lumpkin se incluye el artículo “La importancia de los órganos reguladores en los mercados financieros”, en el que con un agudo conocimiento del caso el autor revisa los argumentos en pro y en contra del debate que sobre la regulación se registra en la actualidad. Aunque establece las dificultades existentes para la plena aceptación y vigencia de las reglas y su aplicación, demuestra que su instrumentación ajustada al caso específico debe estar fuera de duda o reticencia.

Con estas líneas que bosquejan el contenido de los artículos, saludamos a los amables lectores de esta publicación dedicada a divulgar análisis y reflexiones en torno a temas de rendición de cuentas y fiscalización.

La versión digital de este ejemplar de la **Revista Técnica** de la ASF, se encuentra disponible en el portal institucional www.asf.gob.mx

MÉXICO EN EL RÉGIMEN CLIMÁTICO INTERNACIONAL: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA MEJOR GOBERNANZA

Bruno Brandão
Vania Montalvo
Transparencia Mexicana, A.C.

El presente artículo presenta un panorama general del régimen climático internacional y describe los retos y oportunidades que las instituciones de monitoreo y vigilancia de los recursos nacionales e internacionales pueden asumir con el propósito de fortalecer la gobernanza y eficacia de los fondos destinados a la atención del cambio climático.

Particularmente, se revisa el potencial de los Fondos Verdes Climáticos -en los ámbitos nacional e internacional- para dar más coherencia y transparencia a la gestión del financiamiento climático, actualmente dispersos en complejos sistemas de gobernanza.

Finalmente, el artículo examina el momento de rediseño institucional que deriva de la aprobación de la Ley General de Cambio Climático y el rol de la Auditoría Superior de la Federación en la creación de un sistema de financiamiento climático mexicano más transparente y eficaz.

Bruno Brandão

Economista por la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil), es maestro en Políticas Públicas y Gestión Pública por la Universidad de York (Reino Unido) y maestro en Relaciones Internacionales por el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (España). Tiene estudios en economía por la Universidad de Rostock (Alemania) y por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es coordinador del Programa de Integridad en Gobernanza Climática en Transparencia Mexicana, una iniciativa global de Transparencia Internacional.

Vania Montalvo

Es especialista en comunicaciones con estudios de Maestría por la Universidad Pompeu Fabra. Como Enlace Institucional de Transparencia Mexicana desde 2010, estuvo encargada de las relaciones de la institución con contrapartes nacionales e internacionales, funcionarios públicos y medios de comunicación nacionales e internacionales. Ha participado en el diseño y coordinación de estrategias de comunicación de instrumentos de medición de la corrupción como es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 (INCBG). Actualmente coordina las actividades de comunicación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática en México.

El cambio climático en México

Durante las últimas décadas se ha analizado desde diversos ámbitos el efecto que genera el cambio climático a nivel global y nacional. Los ecosistemas, la salud, la migración, el agua y la estructura socioeconómica de los países, son algunas de las dimensiones en las que se reflejan los impactos por la variación de la temperatura del planeta.

Si bien el cambio climático está considerado como un proceso normal dentro de la vida del planeta, este fenómeno se ha intensificado y sucede de forma más rápida por la acumulación en la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI), inducidos por actividades humanas, como los altos consumos de energía, la intensidad en el uso de suelo, la deforestación, entre otras causas.

En el panorama mundial, la contribución de México en esta aceleración del calentamiento global es alta. En 2005, México se localizaba entre los 25 países que generaban un mayor número de emisiones de GEI. En este contexto internacional, el país contribuye con alrededor de 1.6% de las emisiones de GEI, que en el 2006 fueron calculadas en 715 millones de toneladas de CO₂ (MtCO₂e) (Semarnat 2011).

Además de ser uno de los países que emite más GEI, México muestra una alta vulnerabilidad frente a los efectos adversos del cambio climático (Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012).

Entre los efectos esperados por el cambio climático en el país, se contempla que la agricultura y la vida urbana serán afectadas principalmente en las regiones del norte y centro del país. De igual forma, la desertificación, las sequías y una mayor incidencia de incendios forestales serán el reflejo de estos cambios (INE 2007: 8).

En este contexto, a inicios de 2012, México atravesó la sequía más severa desde 1941, la cual afectó principalmente a los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y San Luis Potosí. Como medida de atención de los daños, el Gobierno Federal dispuso una partida histórica de alrededor de 34 mil millones de pesos para las poblaciones afectadas.

Los diversos análisis del impacto económico del cambio climático en México demuestran que, en la ausencia de acciones estratégicas, la economía mexicana sufrirá costos significativos como consecuencia del cambio climático. A pesar de que existan algunas ganancias a corto plazo en algunas actividades y regiones, los costos negativos del cambio climático en México se incrementarán sobre todo en los sectores agropecuario e hídrico (Stern, pref. en Galindo 2009).

Ante esta situación, en el curso de los próximos años, la capacidad de atención y adaptación económica y social de México ante el cambio climático dependerá de las iniciativas de la sociedad, las políticas y los programas en la materia, así como de la reorientación del desarrollo económico del país hacia un modelo de sustentabilidad.

En este contexto, es esencial asegurar que los esfuerzos para proteger al planeta contra los efectos del cambio climático no sean vulnerados por la corrupción. Este propósito se debe cumplir por medio de la promoción de una mayor responsabilidad, transparencia e integridad en la gestión de los recursos destinados a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel mundial y nacional.

Transparencia Mexicana, en el marco del Programa de Integridad en Gobernanza Climática, de Transparencia Internacional¹, expone a continuación algunos de los retos en materia de financiamiento climático y el papel que juegan las instituciones en el monitoreo de los recursos destinados al cambio climático en México.

México en el régimen internacional de financiamiento climático.

Desde el punto de vista económico, el cambio climático puede ser considerado la falla más grande del mercado en el sistema capitalista mundial (Stern 2007). La raíz de esta falla se encuentra en la relación intertemporal entre la emisión de GEI y sus consecuencias para el medio

■■■■ ¹ http://www.transparency.org/topic/detail/climate_change

ambiente. Lo anterior quiere decir que las consecuencias negativas del efecto invernadero no necesariamente repercuten directamente sobre la generación presente ni sobre las economías que producen la mayor cantidad de GEI; la mayor parte de los efectos se materializan en el mediano y largo plazos, y afectan principalmente a las futuras generaciones y a los países menos desarrollados.

Esto significa que el costo real de las emisiones (medido también por sus costos socio-ambientales) no está comprendido en los cálculos del mercado y no puede ser regulado por éste; para decirlo en términos de los economistas, se trata de una *externalidad negativa*.

La expresión *financiamiento climático* comúnmente se asocia al costeo de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Esta es una interpretación correcta, pero que ignora la raíz económica del problema y de sus soluciones. Más fundamentalmente, *financiamiento climático* se refiere al costeo de acciones para corregir la extraordinaria falla de mercado que está generando el riesgo del colapso ambiental.

Cada país debe adoptar sus propias estrategias para abordar el problema, pues las condiciones específicas determinan las acciones más adecuadas. No obstante, el desafío es global y las soluciones tendrán necesariamente que coordinarse globalmente. En este sentido, en las últimas dos décadas, la comunidad internacional ha venido desarrollando un *régimen climático internacional*. Es decir, una estructura global de gobernanza y financiamiento de las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en cada país y en diversos bloques de países.

Un instrumento central de este régimen es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 21 de marzo de 1994, y que opera desde entonces como el principal foro de negociaciones globales y gobernanza de los temas relacionados con el cambio climático.

Entre sus principales funciones, la UNFCCC debe generar una visión compartida a nivel internacional de los objetivos a largo plazo y desarrollar los marcos internacionales que coordinen los esfuerzos de cada país para alcanzar estos objetivos. En este sentido, la UNFCCC promueve estrategias que dirigen las distintas modalidades del financiamiento climático. Entre las principales, están: 1) el mercado de créditos de emisiones; 2) la cooperación tecnológica; 3) las acciones para reducir la deforestación y degradación forestal; y 4) las acciones de adaptación (Stern, 2007).

México tiene una posición central en cada una de estas modalidades prioritarias de financiamiento, tal y como se muestra en el flujo de recursos que ya ingresa al país para llevar a cabo acciones en atención al desafío climático.

A pesar de que México todavía no cuenta con su propio mercado nacional de emisiones, el país ocupa, bajo el mecanismo del Protocolo de Kioto, la cuarta posición en el mundo en venta de créditos de carbono (encontrándose debajo de China, India y Brasil).

En lo que respecta a la cooperación tecnológica -otra de las estrategias de financiamiento climático- México ocupa la segunda posición entre los países beneficiados por recursos del Fondo de Tecnología Limpia (Clean Technology Fund), administrado por el Banco Mundial.

México también es uno de los países que recibe más fondos de programas para la reducción de la deforestación y degradación forestal, como del UNREDD+.²

Si bien es cierto que el país no se encuentra entre los mayores receptores de recursos internacionales para llevar a cabo acciones de adaptación – pues éstos se concentran en los países menos desarrollados–, tampoco es menor el monto que recibe en comparación con países de niveles de desarrollo similares: del bloque de países conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (también conocido como BRICS), sólo la India recibe un volumen mayor de recursos para acciones de adaptación que México (Climate Funds Update 2012).

En la última década, el volumen del financiamiento climático en el mundo, proveniente de recursos públicos y privados, ha aumentado exponencialmente. En el marco de la UNFCCC, particularmente, un punto de inflexión fue la 16ª Conferencia de las Partes (COP 16), celebrada en Cancún en 2010. En esta reunión los gobiernos finalmente adoptaron metas cuantitativas de financiamiento para el corto y mediano plazos. Así, los gobiernos se comprometieron a desembolsar un monto de 30 mil millones de dólares –el llamado “fast track finance”– entre 2010 y 2012, y, a partir de 2020, 100 mil millones de dólares anuales.

■■■■ 2 El UNREDD es el Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques. Su objetivo es combatir estas emisiones mediante el desarrollo de programas de gestión sostenible de los bosques. México es el segundo país del mundo que más fondos recibe por parte del programa.

Paralelamente a los fondos comprometidos en el marco de la UNFCC, tuvo lugar una explosión de recursos públicos y privados, mediante los cuales fue posible ofrecer a los países diversas fuentes para el financiamiento de sus acciones para enfrentar el cambio climático. Se estima que actualmente existen más de 50 fondos públicos internacionales, 45 mercados de carbono y 6 mil fondos de capital privado para el financiamiento climático (PNUD 2011b).

Los desafíos de gobernanza del financiamiento climático internacional

Si bien es cierto que la multiplicación de recursos es una buena noticia, el aumento de la complejidad del sistema internacional de financiamiento climático y la dispersión de los recursos en su interior presentan desafíos sin precedentes para su gobernanza y control. Actualmente se observa una estructura verdaderamente barroca en la que se cruzan y sobreponen la cooperación bilateral y multilateral, instituciones financieras nacionales, mercados de capitales tradicionales y nuevos mercados de títulos de carbono. Esta situación obliga a reflexionar sobre las formas de estructurar una gobernabilidad financiera para el uso de los recursos destinados al cambio climático a nivel internacional y nacional.

En lo relativo a la gobernabilidad financiera en el ámbito internacional, el cambio climático también ha representado uno de los desafíos globales más complejos de los últimos tiempos. La capacidad institucional, los mecanismos de cooperación y la gestión de los bienes son algunos de los ámbitos que se ponen a prueba para lograr la eficacia de los recursos destinados a enfrentar el cambio climático a nivel internacional y nacional.

De acuerdo con algunas estimaciones, las inversiones totales (pública y privada) vinculadas únicamente con iniciativas de mitigación del cambio climático ascenderán a casi 700 mil millones de dólares para 2020. Esto implica que cada año se realizarán inversiones públicas de no menos de 250 mil millones de dólares mediante canales administrativos que no fueron probados previamente y que no fueron gestionados de forma coordinada. (Transparencia Internacional 2010).

Es evidente que estamos ante el manejo de un tipo de financiamiento sin precedentes, para el cual es necesario diseñar mecanismo que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en el manejo de dichos recursos. Dado que los fondos se obtienen por medio de la

asistencia bilateral y multilateral, han surgido distintas políticas, normas y procedimientos para regular el uso y el manejo de estos fondos. Así, el modo en que se generen, gestionen, entreguen y usen estos fondos será fundamental para reducir los riesgos de corrupción que podrían frustrar los esfuerzos de adaptación y mitigación.

Mejorar la gobernabilidad del financiamiento climático implica una transparencia más amplia y genuina de las instituciones y mecanismos que están involucrados. Con este fin, se ha emitido una serie de recomendaciones para adoptar, tanto a nivel nacional como internacional, un sistema de identificación de los compromisos de financiamiento que permita monitorear integralmente los flujos de fondos, así como distinguir el financiamiento climático de la asistencia para el desarrollo. Igualmente, se ha identificado la necesidad de priorizar la creación de un sistema unificado para llevar un seguimiento de los fondos climáticos, empleando criterios definidos y métodos de identificación comparables.

Con este objetivo, el régimen climático ha diseñado la construcción de un Fondo Verde Climático Internacional que estructure y concentre todos los recursos destinados a la mitigación y la adaptación a los daños causados por el cambio climático. Uno de los logros alcanzados durante la COP 16 –que fue, de hecho, uno de los temas más impulsados por México– fue la aprobación de la propuesta de creación del Fondo Verde Climático. Se trata de un fondo global, centralizado y que deberá atender las necesidades de los países más vulnerables frente al desafío climático.

Se estima que la construcción de dicho Fondo asegurará que la toma de decisiones, el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de los recursos se desarrolle de forma más coordinada y transparente.

Los desafíos de gobernanza del financiamiento climático en México

En comparación con otros países con niveles similares de desarrollo, México se destaca por contar con un grado elevado de institucionalidad de su sistema nacional de financiamiento climático.

En la base de esta institucionalidad está la disponibilidad de datos con que cuentan los encargados de diseñar políticas y los responsables de tomar decisiones. Entre los principales esfuerzos de producción y sistematización de datos están el desarrollo del primer sistema nacional de registro de emisiones industriales en el mundo, la producción de

inventarios nacionales de emisiones y el envío a la UNFCCC de cuatro comunicados nacionales³.

En términos de estrategia, México ha producido diversos estudios y planes de desarrollo bajo en carbono (Climate Action Tracker: Mexico 2012), además de un ambicioso y detallado Programa Especial de Cambio Climático (PECC) que funciona como pieza central de planeación de la política gubernamental para el tema.

Otro desarrollo institucional importante fue el establecimiento temprano de una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), responsable de coordinar las acciones dispersas al interior de la administración pública federal. La CICC funciona también como Autoridad Nacional Designada (Designated National Authority) para los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDLs) en México. En cumplimiento a esta función, la CICC es responsable por emitir autorizaciones para proyectos que generarán -y posteriormente venderán- créditos de carbono bajo el Protocolo de Kioto.

Finalmente, en el ámbito jurídico, México se posicionó nuevamente en la vanguardia del régimen climático internacional al aprobar, en junio de 2012, una Ley General de Cambio Climático (LGCC). Además de armonizar la legislación nacional con los protocolos y tratados internacionales de los cuales México es signatario, esta pieza normativa tiene la importancia de establecer un nuevo marco institucional para el tema del cambio climático. La LGCC establece un Sistema Nacional de Cambio Climático, que prevé la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático. Asimismo, establece la creación de un Consejo de Cambio Climático y lo designa, junto con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, como órganos consultivo y ejecutivo de la política nacional para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.

No obstante este destacado nivel de institucionalidad, la complejidad y el desconcierto que caracterizan el sistema de financiamiento climático a nivel internacional se reflejan también en el ámbito nacional. El problema central para la gobernanza del financiamiento climático en México tiene como raíz la disociación entre la planeación y la asignación de recursos, sumado a un sistema inadecuado de clasificación presupuestaria para

■■■■ 3 *Todos los países miembros de la UNFCCC deben informar sobre las medidas que están tomando o que prevén tomar para aplicar los dispositivos de la Convención (artículos 4.1 y 12). México es el único país "no-Anexo I" (países desarrollados con metas vinculantes de reducción de emisiones) que ha enviado cuatro comunicaciones a la UNFCCC.*

las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Estos dos factores cruciales imposibilitan que se conozca cuál es la situación actual de los ingresos y los egresos destinados a acciones en atención al desafío climático en México. Lo anterior tiene como consecuencia la imposibilidad de un control adecuado de los recursos de los contribuyentes nacionales y de los extranjeros.

Como se dijo antes, el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 es la pieza central de planeación del gobierno mexicano para la materia. Por medio de este programa, las distintas unidades en el interior de la administración federal se comprometen a adoptar objetivos, estrategias y líneas de acción para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático (Climate Action Tracker: Mexico 2012).

Sin embargo, el PECC no cuenta con recursos presupuestales específicos. El programa establece distintas metas y líneas de acción, pero sin un respaldo directo en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, las acciones del Programa, bajo la óptica presupuestaria, no tienen necesariamente un objetivo central de mitigación o adaptación, aunque sí generan cobeneficios climáticos. Estas características hacen casi imposible la identificación presupuestaria de los gastos dispersos en las distintas unidades de la administración pública federal.

Esta situación impide concretar un sistema adecuado de medición, reporte y verificación (Measuring, Reporting, Verification – MRV) del PECC, algo esencial para una política nacional eficiente y coordinada con las acciones del régimen climático internacional.

La LGCC prevé la preparación de un nuevo PECC, que deberá definir con mayor coherencia la asociación entre metas, acciones y recursos presupuestales. Asimismo, es deseable que el Programa cuente con una valoración del costo por tonelada de CO₂ no emitido, para dar un mejor seguimiento de las metas de mitigación. Finalmente, es muy importante que se cuente con una matriz de responsabilidades entre las dependencias para facilitar el seguimiento y reporte del gasto transversal.

Sin embargo, para que estas acciones resulten en una política climática verdaderamente transparente, es fundamental que el Presupuesto de Egresos de la Federación también acompañe los esfuerzos de innovación y desarrolle soluciones para una clasificación más adecuada de un tipo de gasto que es novedoso y que cada vez tendrá mayor importancia en las finanzas públicas.

Este ejercicio de identificación y tipificación de los gastos en mitigación y adaptación al cambio climático representará un avance para la resolución de un problema de la contabilidad pública moderna que no es exclusivo de México. Si, a partir de este primer ejercicio, México avanza en el desarrollo de una metodología integral, estará creando un modelo para la clasificación del gasto climático igualmente útil a países desarrollados y en desarrollo. El país no sólo habrá iniciado un proceso para estructurar y racionalizar sus procedimientos internos para contribuir a mitigar y adaptarse a las cuestiones relacionadas con el cambio climático; mediante este proceso también contribuirá para el desarrollo del régimen climático internacional y, por lo tanto, consolidará su posición como actor relevante en las mesas de negociaciones globales.

Perspectivas para un futuro próximo

En México, al igual que en la comunidad internacional, se espera que la instalación de un fondo unificado concentre los recursos del financiamiento climático actualmente dispersos, para dar más coherencia y transparencia a su gestión.

Además de las disposiciones de la LGCC mencionadas antes, la Ley también prevé la creación de un Fondo para el Cambio Climático (FCC) a nivel nacional, cuyo objetivo sea captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.

El artículo 81 de la LGCC establece que los recursos del FCC provendrán de: 1) los recursos anuales que señale el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la aportación de otros fondos públicos; 2) las contribuciones de pago de derechos y aprovechamientos previstos por la ley; 3) las donaciones de personas físicas o morales, nacionales o internacionales; 4) las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales; 5) el valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos implementados en México que de forma voluntaria el fondo adquiera en el mercado, y; 6) otros recursos que obtenga.

La instalación de un Fondo Verde en México, encargado de concentrar los recursos del financiamiento climático nacional bajo una gestión unificada, posibilitará mejores procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas.

La experiencia internacional muestra que la instalación de fondos verdes nacionales puede efectivamente ayudar a los países a enfrentar los desafíos de gobernanza en el financiamiento climático (PNUD 2011a). Dichos fondos son herramientas que facilitan las distintas tareas asociadas con el manejo de recursos nacionales e internacionales para enfrentar el cambio climático (como el “matching” de recursos, la coordinación y la rendición de cuentas, entre otras). Más específicamente, los fondos verdes generan un sistema nacional que facilita el establecimiento de objetivos, la planeación estratégica, mejores métodos de aprobación de proyectos, el monitoreo de la implementación y la medición de resultados, la provisión de garantías para la inversión privada y una mejor gestión de la cooperación con terceros (*ibid*).

Además de promover la transparencia y la integridad en la gestión del financiamiento climático a nivel nacional, los fondos facilitan la armonización de las acciones climáticas con las prioridades de la agenda de desarrollo nacional, e incorporan los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático en la estrategia de desarrollo, sentando las bases para un nuevo paradigma de sostenibilidad.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) juega un papel clave en este tablero de ajedrez, pues tiene la oportunidad de hacer valiosas aportaciones al desarrollo de este instrumento desde la etapa de diseño y reglamentación de éste. Así pues, la ASF debe jugar un papel proactivo en el proceso de conformación del fondo para garantizar que se establezcan las estructuras más adecuadas que le permitan llevar a cabo de manera óptima su trabajo de vigilancia.

La ASF ya ha demostrado su interés en capacitarse en la materia y ser un actor relevante en el sistema de financiamiento climático. Su participación proactiva en organizaciones internacionales y regionales para el tema de la auditoría ambiental⁴, así como en el ejercicio de Auditoría de Desempeño realizado por la ASF al PECC, muestran que la institución busca ejercer un rol efectivo en la materia. Sin embargo, aún hay muchos desafíos, y en este momento de rediseño institucional, la ASF debe seguir presente en el debate público y contribuir con su experiencia en la definición de las bases de este nuevo sistema.

■ ■ ■ ■ ⁴ La ASF participa en el Grupo de Trabajo para la Auditoría Ambiental de la Organización Internacional de las Entidades Fiscales Superiores (WGEA-INTOSAI, por sus siglas en inglés) y en la Comisión Técnica Especial del Medio Ambiente (COMTEMA).

México en el régimen climático internacional: retos y oportunidades para una mejor gobernanza

Transparencia Mexicana espera que esta nueva arquitectura institucional sea también capaz de articular, junto con las dependencias gubernamentales y el sector privado, grupos de la sociedad civil para la creación de un sistema transparente, abierto y participativo de gestión de los fondos destinados a enfrentar el cambio climático.



LOS PARTIDOS Y SUS CUENTAS. FINANCIAMIENTO GENEROSO Y FISCALIZACIÓN TARDÍA.

Eduardo R. Huchim May
Periodista

Hace 35 años, en 1977, se introdujo en la ley un tímido financiamiento público para los partidos políticos, el cual fue evolucionando y a partir de 1996 se convirtió en un río de dinero que hoy es muy caudaloso, en tanto que la rendición de cuentas de esas entidades de interés público es insuficiente y tardía. En busca de un desarrollo democrático de alta calidad, hoy es necesario revisar tanto los esquemas del financiamiento a los partidos cuanto los de la fiscalización de sus recursos.

Eduardo R. Huchim May

(Mérida, Yucatán, 1945). Periodista, escritor y, entre 1999 y 2006, consejero del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, donde presidió la Comisión de Fiscalización. Ha sido editor en el *Diario de Yucatán*, *unomásuno* y *La Jornada*.

En la actualidad escribe regularmente en el diario *Reforma*, el *Diario de Yucatán* y la revista *Eme Equis*. Ha publicado, entre otros, los siguientes libros: *Las conjuras* (novela, Grijalbo, 1997), *Las nuevas elecciones. 1997 en la transición mexicana 2000* (Plaza & Janés, 1997), *Medios de comunicación* (Santillana, 2002), *Qué pex con el voto. El largo camino de México a la democracia* (Terracota, 2006).

Si datamos el nacimiento de la democracia mexicana en el año 2000, con la primera alternancia partidaria en la Presidencia de la República en 70 años, habremos de concluir que en 2012 apenas está dejando la infancia. En consecuencia, todavía le falta un largo trecho para su consolidación.

El camino ha sido excesivamente prolongado en el tiempo. Tras de la Revolución Mexicana, se logró una democracia fugaz, que fue ahogada por la traición, la lucha armada de facciones y, posteriormente, por la simulación. Para llegar a la situación actual hubo de recorrerse un trayecto lento, tortuoso, desesperante y socialmente costoso, pues requirió mucho trabajo, muchos esfuerzos y, también, muchas vidas de mexicanos que a lo largo de los decenios sufrieron represión, cárcel, tortura y hubieron de entregar su existencia por algo aparentemente tan sencillo como el sufragio efectivo. En algún grado, esa lucha fue una prolongación de la revolucionaria iniciada en 1910.

Durante 70 años la vida política del país estuvo dominada por un partido, el Revolucionario Institucional (PRI), fundado en 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR). Su dominio era casi absoluto porque estaba más cerca de ser un partido de Estado que sólo uno dominante, y su influencia se basaba, en buena medida, en su carácter de brazo electoral del presidente en turno, quien lo usaba para designar a su sucesor y también para impulsar –o frenar– carreras políticas y para premiar los “servicios a la Revolución”, como usualmente se decía en el siglo pasado.

El PRI concentró, durante la mayor parte del siglo XX mexicano, la casi totalidad de los puestos públicos en todos los niveles de gobierno. Hacia mediados de siglo, apenas algunos pequeños ayuntamientos estaban gobernados por la oposición y sólo un puñado de legisladores federales no eran priistas, y esto únicamente en la Cámara de Diputados porque la de Senadores estaba reservada exclusivamente para el PRI. En 1963, la mínima presencia opositora en la Cámara comenzó a mejorar mediante la instauración de los diputados de partido, si bien junto con los congresistas realmente de oposición llegaron otros que pertenecían a “partidos” como el Popular Socialista (PPS) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que en realidad eran simples compañeros de viaje del partido hegemónico, pero en 1988 tuvieron un importante rol en la sucesión presidencial de ese año.

En 1977, después de la cruenta represión al movimiento estudiantil de 1968 y tras de la elección de José López Portillo, quien participó en la campaña

prácticamente como candidato único¹, su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, impulsó una importante reforma electoral, que puede caracterizarse como paraguas, bajo la cual se produjeron sucesivas reformas posteriores en materia comicial.

Se hizo común que después de cada elección federal o local importante, frecuentemente seguida de un conflicto poselectoral, la oposición lograra pequeños avances. En este sentido, tiene razón Mauricio Merino cuando, desde sus tiempos de consejero del Instituto Federal Electoral (1996-2003), ha sostenido que, a diferencia de otros países como España, en México no hubo una transición pactada, sino una transición votada². Y cuando se habla de este tema, es menester recordar que no hay consenso en si la mexicana ha sido realmente una transición o sólo una alternancia de partidos en el poder presidencial. Los hechos apuntan más bien hacia esto último.

En el largo y sinuoso camino de México a la democracia electoral, 1988 y 1996 son años importantes. En 1988, tras de un fuerte desprendimiento de militantes del PRI encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, se realizaron los cuestionados comicios en que Carlos Salinas de Gortari fue declarado Presidente, mientras que para amplias porciones de la sociedad, Cárdenas fue el triunfador. Una de las principales reformas derivadas del consecuente conflicto poselectoral fue la creación del Instituto Federal Electoral, en un ambiente en que el predominio del partido hegemónico comenzó a resquebrajarse.

En 1996, dos años después de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y del asesinato del candidato presidencial priista Luis Donald Colosio, se efectuó la reforma comicial más profunda desde la de López Portillo-Reyes Heróles de 1977, cuyo centro fue el otorgamiento de autonomía plena al IFE, que dejó de ser presidido por el secretario de Gobernación.

Para el jurista Rogelio Muñoz Toledo, los elementos esenciales del sistema electoral federal conformado con base en la reforma de 1996 son los siguientes:

- a) Se establecieron reglas generales relativas al financiamiento que reciben los partidos políticos (artículo 41).

■ ■ ■ ■ ¹ Con una candidatura testimonial, también hizo campaña Valentín Campa, postulado por el entonces clandestino Partido Comunista Mexicano.

² Huchim Eduardo, *Las nuevas elecciones. 1997 en la transición mexicana 2000*. 1997. México: Plaza Janés. Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. 2003. México: Fondo de Cultura Económica.

- b) Se otorgó plena autonomía al Instituto Federal Electoral (artículo 41).
- c) Se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, definido como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (artículos 94 y 99).
- d) Se aumentó el umbral electoral a 2% (artículo 54).
- e) Se disminuyó a 300 (60% del total de la cámara) el número máximo de diputados, por ambos principios, con que podría contar un partido político (artículo 54).
- f) Se estableció un límite a la sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales por encima de su votación total emitida (artículo 41).
- g) Se modificó la integración de la Cámara de Senadores. En lo sucesivo, los 128 senadores que la integran se elegirían de la siguiente forma: 2 por cada entidad federativa electos por el principio de mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría y 32 electos por el principio de representación proporcional (artículo 56).
- h) Se establecieron las garantías mínimas que en materia electoral debían contener las leyes electorales de las entidades federativas (artículo 116). Por disposición expresa del artículo 122 constitucional, las garantías electorales mínimas contenidas en el artículo 116 son aplicables también al Distrito Federal.
- i) Se estableció la obligación de que en la integración de las legislaturas de los estados se aplicaran los principios de mayoría relativa y representación proporcional (artículo 116)³.

Cuatro años después, en las elecciones presidenciales de 2000, se dio la alternancia de partidos en el poder, con el triunfo de Vicente Fox Quesada y su Partido Acción Nacional, y seis años más tarde se realizaron los polémicos comicios de 2006, que originaron una nueva reforma electoral y la renovación anticipada del Consejo General del IFE. El contenido más relevante de las modificaciones constitucionales y legales de 2007-2008 fue la prohibición –a los partidos y a particulares- de adquirir tiempos en radio y televisión para propaganda política. Desde entonces, los spots partidarios en medios electrónicos sólo se difunden en tiempos del Estado, con un estricto control del IFE.

■■■■ ³ Muñiz Toledo, Rogelio. *Tesis El Sistema Electoral en el Distrito Federal. La aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura*. 2005. México: UNAM.

En el presente texto me propongo examinar dos aspectos centrales de nuestra joven democracia: el financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización, rubros que en la reforma de 2007-2008 en materia comicial fueron modificados sustantivamente.

El financiamiento

La trascendental reforma electoral de 1977 introdujo un tímido financiamiento público a los partidos políticos para algunas de sus actividades, fundamentalmente la edición de las publicaciones a que los obligaba la ley. Una década más tarde, en 1987, ese financiamiento se amplió: ya no sólo fue para sus tareas editoriales, sino también para sus actividades ordinarias y de campaña. Ésta fue una innovación muy relevante, porque hasta entonces el único partido que recibía a trasmano recursos del gobierno era el PRI, que de ese modo tenía una posición muy ventajosa respecto de sus adversarios.

Como parte de las reformas electorales consideradas de segunda generación, en 1996 se fijaron nuevas reglas para el financiamiento público y se determinó que éste debería prevalecer sobre el privado, con el claro propósito de evitar que el poder económico pudiera vincularse con el político y, eventualmente, quizá absorberlo.

A partir de entonces empezó a fluir un río de recursos públicos a los partidos, de tal suerte que el dinero se convirtió en eje fundamental de las campañas electorales, lo cual tornó en grandes devoradores de presupuesto a los candidatos y sus partidos. No sólo eso, al ser cada vez más costosas, las campañas –en particular las de índole local- se convirtieron en sujetos vulnerables a la penetración de recursos ilegales, incluso de la delincuencia organizada.

En una decisión atípica, los partidos políticos incluyeron en la Constitución, por conducto de sus legisladores, la manera de calcular su financiamiento. Este cálculo, hasta 2007, se hacía en estos términos:

Artículo 41, base segunda, inciso a):

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de

la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Con la reforma de 2007, la fórmula para calcular el financiamiento partidario cambió y el artículo 41, base segunda, inciso a) quedó así:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Ese financiamiento llegó en 2012 a un total de 5,142.5 millones de pesos, por tres conceptos: actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas (educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales). La cuantía de esos recursos –más de 45 mil millones entre 1997 y 2012- ha propiciado que diversos segmentos de la sociedad mexicana se hayan manifestado –y se manifiesten continuamente- por una revisión del financiamiento partidario y por su reducción.

Antes de la amplia reforma de 2007-2008, el financiamiento para campañas electorales era absurdamente excesivo, pues representaba el doble del ordinario en año electoral, fuese una elección (diputados) que es cada tres años o fuesen tres elecciones (Presidente, diputados y senadores) que ocurren cada seis. La modificación corrigió ese exceso, pero propició otro. Veamos tres aspectos del nuevo esquema:

- 1) Al cambiar la forma de calcular el monto del financiamiento público, los recursos para actividades ordinarias, que entre 2000 y 2007 oscilaban a la alza o a la baja, a partir de 2009 siempre van en aumento porque las variables para su determinación (padrón electoral y salario mínimo) siempre van a la alza.
- 2) Se acordó que en vez del cien por ciento de financiamiento adicional para campañas, se diera a los partidos “sólo” el 50% adicional cuando hubiera los tres comicios y 30% adicional cuando hubiese sólo elección de diputados.

- 3) La primera impresión es que la anterior fue una reducción sensata y tendente a hacer menos onerosos los procesos comiciales, pero en realidad no fue exactamente así. Los partidos destinaban la mayor parte de su financiamiento de campaña a su propaganda en radio y televisión -hasta el 95% en 2006, como señala Murayama⁴-, pero como ésta fue prohibida y otorgados a los partidos tiempos del Estado en esos medios, el resultado fue que su principal rubro de gasto desapareció. Para que hubiera un ahorro sensible de recursos públicos, la reducción en los porcentajes adicionales tendría que haber sido mayor.

Conforme al nuevo esquema de financiamiento, en 2012 -primera elección presidencial después de fijadas las nuevas reglas- los partidos recibieron en conjunto 5,142 millones de pesos, que se distribuyeron conforme al número de votos obtenido en los comicios de 2009. Así, el partido con mayores recursos fue el PRI, con 1,644 millones de pesos y el que menos recibió fue Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), con 315 millones. En tanto, los otros dos partidos más votados, PAN y PRD, obtuvieron 1,300 y 690 millones de pesos, respectivamente.

Resulta evidente la inequidad en la distribución del financiamiento, por cuanto el partido más votado recibió ese año casi cinco veces más que el menos votado. No se discute que el partido con más sufragios obtenga también más dinero, pero ¿debe ser tan abismal la diferencia?

Propuesta: En diversos foros he propuesto un nuevo esquema de financiamiento que me parece adecuado para abordar la necesaria reducción de los recursos partidarios y que consiste centralmente en su vinculación con los porcentajes de participación total de los ciudadanos en las elecciones. Explico esta propuesta:

- a) La forma de determinar la bolsa se mantiene (65% del salario mínimo multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón).
- b) El monto que resulte de esa bolsa no se distribuye totalmente, sino sólo en un porcentaje igual al de la participación del electorado en la elección anterior. Por ejemplo, de los 5,142 millones previstos para 2012, el monto por repartir habría sido de 2,313 millones (45% del total, porcentaje equivalente a la votación del 5 de julio de 2009).

■■■■ ⁴ Murayama Rendón, Ciro. 2008. "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", en *Estudios sobre la reforma electoral 2007*, coordinadores Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. México: TEPJF.

De ese modo habría una disminución en el financiamiento público y, algo no menos importante, se incentivaría a los partidos a esforzarse por abatir el abstencionismo y desmotivar el voto nulo, algo que actualmente no parece preocuparles. ¿Se trata de empobrecer a los partidos? De ninguna manera, pero sí de adecuarlos a la situación económica del país y de eliminar recursos que frecuentemente sirven para la compra e inducción del voto. No es racional ni ética la existencia de partidos ricos en un país que, en su inmensa mayoría, no lo es.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS (1997 - 2012)

AÑO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTALES
1997	1,031,750,820.77	1,043,564,761.49	36,178,279.95	2,111,493,862.21
*1997	167,614,676.22	167,614,676.22		335,229,352.44
1998	1,005,603,759.67		40,963,195.00	1,046,566,954.67
1999	1,252,383,926.68		59,980,468.00	1,312,364,394.68
2000	1,500,456,125.07	1,500,456,125.07	63,179,982.83	3,064,092,232.97
2001	2,206,569,763.12		44,115,829.72	2,250,685,592.84
2002	2,361,250,294.58		78,620,891.61	2,439,871,186.19
2003	2,308,146,476.90	2,421,611,942.13	93,822,276.40	4,823,580,695.43
2004	1,785,830,186.01		69,151,853.90	1,854,982,039.91
2005	1,986,216,274.46		27,036,166.82	2,013,252,441.28
2006	2,068,375,613.73	2,068,375,613.73	34,345,680.96	4,171,096,908.42
2007	2,669,483,591.88		34,617,170.74	2,704,100,762.62
(1) 2008	2,538,574,217.09		151,737,266.49	2,690,311,483.58
2009	2,731,629,587.70	819,488,876.31	80,520,563.90	3,631,639,027.91
2010	2,910,057,120.41		87,301,713.61	2,997,358,834.02
2011	3,119,352,241.63		93,580,567.25	3,212,932,808.88
2012	3,361,120,841.57	1,680,560,420.79	100,833,625.25	5,142,514,887.61
TOTAL	35,004,415,517.49	9,701,672,415.74	1,095,985,532.43	45,802,073,465.66

***FINANCIAMIENTO PUBLICO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL DISTRITO FEDERAL EN 1997**

(1) Derivado de la Reforma Electoral se otorgó a los Partidos Políticos por concepto de Actividades Especificas el 3% del financiamiento público por Actividades Ordinarias. Sin embargo, de conformidad a la legislación anterior, los Partidos Políticos llevaron a cabo durante el ejercicio de 2007 Actividades Especificas por \$ 75,580,039.98; mismas que fueron pagadas durante el año 2008.

Fuente: Elaboración propia, con datos del IFE

La fiscalización

Del otro lado del generoso financiamiento a los partidos está la revisión de sus cuentas y, frecuentemente, la sanción por sus irregularidades. Bien ejecutada, la fiscalización puede ser un eficaz instrumento de rendición de cuentas y, además, una garantía de equidad, sobre todo en los procesos comiciales, si bien el diseño legal no favorece la obtención de los mejores resultados posibles.

El esquema de fiscalización definido por el Congreso de la Unión resulta lento y con tramos tortuosos, debido fundamentalmente a su carácter de *ex post* y a que los partidos se dieron, al diseñarla, muchas ventajas para evitar sanciones. Esto es particularmente notable en lo concerniente a las campañas electorales, como se verá más adelante.

La fiscalización de las finanzas partidarias tuvo tres novedades destacadas como consecuencia de las reformas constitucionales y legales de 2007-2008:

- a) Desapareció la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE y se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, dotada de autonomía de gestión y cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo, a propuesta del consejero presidente.
- b) Para el cumplimiento de sus funciones, se dispuso que los secretos bancario, fiduciario y fiscal no rijan para ese órgano técnico.
- c) Por medio de ese órgano técnico del IFE, las autoridades estatales en materia de fiscalización partidista pueden superar también la limitación de los mencionados secretos.

Si bien no poseía autonomía de gestión, ese órgano técnico prácticamente ya existía antes de la mencionada reforma y su creación formal supuso la desaparición de un importante órgano de dirección y acompañamiento de las tareas fiscalizadoras: la mencionada Comisión de Fiscalización, integrada por consejeros electorales, quienes de ese modo cobijaban la tarea técnica.

La reforma obliga a la mayoría de los consejeros a enterarse sólo superficialmente de los dictámenes sobre las cuentas partidarias, ya que disponen de muy poco tiempo para revisarlos -tres días una vez que la unidad de fiscalización concluye el dictamen consolidado-, si bien esa

situación se ha atenuado mediante la creación de un grupo de trabajo integrado por consejeros que se ocupan de “digerir” previamente los complejos dictámenes.

Como he planteado en otros textos⁵, la fiscalización de las campañas electorales tiene un procedimiento tortuoso y lento. De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, un informe preliminar dentro de los primeros 15 días de junio del año electoral y con datos actualizados al 30 de mayo.

El propio Cofipe dispone que a más tardar 60 días después de la jornada electoral (es decir, en octubre, cuando los senadores y diputados ya ejercen sus respectivos cargos legislativos), los partidos deben entregar a la Unidad de Fiscalización un informe final de ingresos y egresos. La unidad cuenta con un plazo de 120 días para revisar los informes de campaña y posee la facultad de solicitar en todo momento, a los órganos responsables de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Los partidos deben ser notificados de cualquier error u omisión y cuentan con plazos adicionales para presentar aclaraciones o rectificaciones.

La unidad dispone de un plazo de 20 días para elaborar, con las conclusiones provenientes de las revisiones efectuadas, un dictamen consolidado que luego presenta ante el Consejo General, el cual está facultado para imponer las sanciones correspondientes.

Una de las infracciones más frecuentes en las campañas es el rebase de los límites fijados por la autoridad comicial. Lamentablemente, violar esos límites parece un deporte nacional en México porque se produce prácticamente en todos los comicios federales y estatales y frecuentemente lo practican varios partidos, lo cual tiene singular gravedad porque cuando un partido y sus candidatos exceden de forma importante esos topes, la equidad se rompe y la elección se vicia.

El eslabón final de la fiscalización en el ámbito federal, el de las sanciones, es el más frágil del procedimiento, porque las únicas previstas para el caso de los excesos en los gastos proselitistas son una amonestación pública o multas, lo cual implica un incentivo perverso para que partidos y candidatos incurran en gastos excesivos y rebasen el tope de gastos de

■ ■ ■ ■ ⁵ Entre esos textos están “Fiscalización: control tardío”, en el suplemento *Enfoque del diario Reforma* (20/06/12), y “Partidos: la tortuosa rendición de cuentas”, *México transparente*, junio de 2012.

campana, sabedores de que una vez que triunfen y obtengan el puesto respectivo, sólo tendrán que pagar la multa correspondiente, pero conservarán el cargo obtenido ilegalmente.

Las infracciones están contenidas en el artículo 344 del Cofipe y una de ellas es “exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General”. Las sanciones respectivas se hallan en el artículo 354 del propio Código, que en su inciso c) las fija respecto de “los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular” en los siguientes términos:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y
- III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

Esta fracción III acepta dos interpretaciones:

- a) la pérdida del registro rige para los precandidatos que hayan cometido infracciones importantes (por ejemplo exceder los límites de gastos) en los períodos de precampaña, y en este caso podría darse tal pérdida desde que se revisen los informes respectivos y se fijen sanciones (en 2012 esto ocurrió el 9 de mayo, con los llamados procedimientos expeditos) y hasta antes de la jornada electoral;
- b) la pérdida del registro rige en todo tiempo y, por tanto, puede aplicarse incluso a candidatos que hayan obtenido la mayoría (en su juicio de inconformidad con la elección presidencial de 2012, el Movimiento Progresista argumentó en este sentido). De cara a la definitividad de las etapas del proceso electoral, la primera interpretación parece ser la correcta.

Rogelio Muñiz Toledo, abogado consultor en materia comicial, lo explica de esta manera:

“Para el caso de rebase del tope de gastos de precampaña (porque en el supuesto de rebase del tope de gastos de campaña la sanción para los candidatos sólo es la amonestación pública o la multa), el artículo 354.1 inciso c) fracción III contiene dos hipótesis: la pérdida del derecho a ser registrado como candidato y la cancelación del registro como tal.

“La primera hipótesis se aplicaría en el periodo denominado “intercampañas” y la segunda durante la campaña y hasta antes de la jornada electoral. Debido al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, no procedería cancelar el registro de un candidato que ya hubiera sido votado. Por esa razón, los tribunales electorales siempre resuelven todas las impugnaciones relacionadas con precandidaturas y candidaturas antes de la jornada electoral (en ocasiones a unos días de la elección) para no revocar registros de candidatos después de que los ciudadanos hayan votado; y creo que por esa misma razón las leyes electorales que contienen la hipótesis de que el rebase del tope de gastos de campaña puede viciar directamente la votación, como en el caso del Distrito Federal, lo regulan como causal de nulidad de la elección y no como una sanción individual (pérdida del registro) a un candidato que ya fue votado. Incluso en el supuesto de inelegibilidad por incumplimiento de alguno de los requisitos para ser candidato, si aquél se acredita o sobreviene con posterioridad a la elección, la consecuencia no debe ser la revocación o cancelación del registro, sino la nulidad de la elección, porque una vez realizada ésta lo procedente sería la nulidad o la invalidez de la misma y no dejar sin efectos jurídicos el registro de una candidatura que ya fue votada.

“Si bien creo que no procede la cancelación del registro de un candidato una vez que ha sido votado, puede ocurrir que con posterioridad a la jornada electoral se acredite el rebase del tope de gastos de precampaña de manera que se afecte la legalidad de la candidatura y/o la equidad en la contienda constitucional debido a la ventaja que ilegalmente hubiera obtenido el precandidato al posicionarse ante el electorado, y no sólo ante los militantes de su partido; o bien que la ley electoral aplicable no establezca que el rebase del tope de gastos de campaña sea causal de nulidad, pero se acredita el rebase a dicho tope de tal forma que se afecten los principios de legalidad y/o equidad en la contienda; en ambos casos sería posible solicitar ante la autoridad jurisdiccional la invalidez de la elección por violación a principios constitucionales y correspondería a los tribunales electorales determinar, en el caso concreto, si tal vulneración al o los principios de legalidad y/o equidad debe traer como consecuencia la invalidez de los comicios o no, con base en los criterios de gravedad y determinancia aplicables a la hipótesis de invalidez de una elección por violación a principios constitucionales, establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 2008”.

En 2012, fiscalización anticipada

El dictamen consolidado sobre las finanzas de los partidos, que se presenta al final del procedimiento ya descrito, se entrega al Consejo General un año después de celebrada la elección, cuando el Presidente y los legisladores elegidos ya están en pleno ejercicio de sus encargos, lo cual priva de oportunidad a la fiscalización partidaria, aun cuando posteriormente se impongan altas sanciones pecuniarias, y también dificulta que el TEPJF disponga de todos los elementos para resolver los recursos que se le presenten.

En un intento por atenuar esa situación absurda, el Consejo General del IFE acordó el 16 de mayo de 2012 ejercer la atribución que le confiere el artículo 85 del Cofipe para realizar una fiscalización extraordinaria y decidió adelantar los tiempos, de tal forma que el proceso se inició a fines de mayo y concluye en enero de 2013 y no en julio de ese año.

El intento apunta en la dirección correcta, pero resulta insuficiente porque los resultados de esa fiscalización anticipada se conocerán, de todos modos, cuando la elección ya se haya celebrado y los candidatos que hayan obtenido mayoría estén ya en ejercicio de sus cargos, aun en el supuesto de que hubieran violado los topes de gastos de campaña y, por tanto, sus victorias pudieran ser ilegítimas.

Es evidente que las normas sobre fiscalización deben ser revisadas y realizarse las reformas necesarias, a fin de que la rendición de cuentas transite por mejores raíles y, en el caso de los gastos excesivos en las campañas, las sanciones sean realmente disuasivas. Tal disuasión no se logra con el diseño actual de fiscalización *ex post*, que es necesario hacer evolucionar para que, sobre todo en procesos electorales, se realice *durante* las campañas, de tal suerte que los resultados se conozcan antes de que los elegidos tomen posesión de sus puestos y, en el caso del Presidente de la República, antes de que el TEPJF califique y valide la elección.

Propuesta: Ante el gran protagonismo que el dinero ha tomado en la búsqueda del voto, inclusive por vías ilegales, se hace necesario frenar los excesos en montos y en origen de los fondos. Los mecanismos de control no han sido efectivos y se requieren nuevos elementos de disuasión. La más viable forma de disuadir es poner fin al incentivo perverso que permite conservar el puesto obtenido mediante violaciones a la ley, ya que ahora sólo se deben pagar multas por incurrir en excesos de gastos. Tal cosa se lograría con la instauración, como causal de nulidad de la elección, del

rebase en el tope de gastos de campaña. Obviamente, si un candidato sabe que sobrepasar los límites autorizados podría generar la pérdida de la victoria, muy probablemente no incurrirá en esa transgresión.

Hay en el Congreso de la Unión por lo menos dos iniciativas que están pendientes de dictaminar: una del ex senador y hoy gobernador de Tabasco, Arturo Núñez Jiménez (PRD), y otra del diputado Jaime Cárdenas Gracia (PT). Las iniciativas introducen nuevas e importantes causales de nulidad de la elección de Presidente y legisladores federales, entre ellas el uso de recursos provenientes de la delincuencia organizada y el rebase del tope de gastos de campaña. Núñez plantea la anulación a partir del 5 por ciento de exceso, medida que sería muy atinada y que terminaría con la discrecionalidad de los magistrados del TEPJF, que cuando se les ha planteado la transgresión de los topes en elecciones estatales casi siempre han concluido que, aun cuando tal violación se produjo y se probó, ello no fue determinante para el resultado de los comicios y, por tanto, se mantiene la victoria obtenida ilegalmente.

Establecer el dinero como causal de nulidad no es extraño en la legislación mexicana, pues existe ya en varias entidades federativas, entre ellas el Distrito Federal, y algunos hemos señalado reiteradamente la necesidad de que esa posibilidad de anulación se incorpore al ámbito federal. Es deseable que las mencionadas iniciativas, presentadas en marzo de 2011, se desempolven y se dictaminen.

No debe permitirse en este país que si un candidato rebasa el límite de gastos de campaña y gana la elección no pase nada más que pagar una sanción económica. Es necesario legislar para que, si tal cosa ocurre, la elección se anule y el partido y candidatos infractores no participen en la elección extraordinaria.



LA IMPORTANCIA DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN, MODELOS Y LA EFICACIA DE LOS ENTES PÚBLICOS

José Oyola Santiago, Ph.D., CPA
Consultor en Deuda Pública
y Administración Financiera
Auditor Jubilado de U.S. Government
Accountability Office (GAO)

El control interno es una de las herramientas de gestión privada y pública que más se ha difundido en las últimas décadas. En 1992 el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) propuso una definición de Control Interno que agrupa en cinco componentes las actividades importantes que llevan a cabo los integrantes de una organización para alcanzar la eficiencia y efectividad en las operaciones, obtener información financiera y operacional fiable, y cumplir con las normas aplicables.

De los cinco componentes originales propuestos por COSO, el más importante es el **Entorno o Ambiente de Control** que es definido por los líderes de la organización. El segundo y tercer componentes establecen los nexos entre los objetivos de la organización con la **Evaluación de los Riesgos** y las **Actividades de Control**. El cuarto componente provee el apoyo esencial provisto por la **Información y Comunicación**, y el último componente asegura que el sistema de control continúa vigente mediante la **Supervisión o Monitoreo**.

La versatilidad de la definición de COSO facilitó su reconocimiento mundial y propició la diseminación de mejores prácticas organizacionales a nivel privado y público. COSO ha continuado ampliando su marco conceptual, incorporando en 2004 los procesos de formular objetivos organizacionales y la administración de riesgos a sus cinco componentes originales. En 2012 COSO ha propuesto codificar en 17 principios las prácticas importantes que aparecen en sus marcos anteriores, con el propósito de facilitar la formulación, implementación y evaluación los sistemas de control interno en el futuro.

En el sector público el control interno se ha convertido en un aliado indispensable de los gerentes públicos para atender clientelas diversas, mejorar los procesos burocráticos, y aminorar los riesgos que afectan los programas de gobierno. En concreto, el control interno ha facilitado: (1) la formulación de objetivos claros, precisos, alcanzables, duraderos, sujetos a medición y verificación; (2) el uso de instrumentos para medir objetivamente el nivel de satisfacción de la ciudadanía con productos y servicios públicos; (3) la implementación de controles para agilizar procesos burocráticos, que permiten reducir costos y aumentar la calidad de los productos y servicios; (4) mejorar la gestión de los riesgos que amenazan el alcance de los objetivos, logrando integrar las tareas operacionales diarias a estrategias de medio y largo plazo. Así, la adopción de mejores prácticas en los sistemas de control interno han logrado aumentar la capacidad gerencial para resolver problemas sociales en forma efectiva y eficiente, agilizar los procesos burocráticos en armonía con las normas aplicables, y aminorar los riesgos que amenazan el éxito de la gestión pública.

José Oyola Santiago

Doctor en Economía de la Universidad de California en Los Angeles (econometría, finanzas); Contador Público, *Commonwealth of Virginia*.

Profesor Adjunto de la Universidad de Georgetown y de la Universidad de Virginia.

Ex-Director Auxiliar en la Entidad de Fiscalización Superior de EE.UU. (*Government Accountability Office - GAO*), responsable de Auditorías de Desempeño en áreas de presupuesto federal, gestión de la deuda pública de EE.UU., contingencias fiscales y administración de rentas internas (*Internal Revenue Service*).

Ex-Representante de la GAO en el Comité de Deuda Pública de INTOSAI. Co-autor de la Guía de INTOSAI: ISSAI 5410 - Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública, 2000 y de la Guía para la Auditoría de la Gestión de Deuda Pública (*Guide for Auditing Public Debt Management*), 2012.

El control interno es una de las herramientas de gestión privada y pública que más ha evolucionado y crecido en las últimas décadas. Hace dos décadas el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) propuso una definición de Control Interno que consiste en los procesos importantes que se llevan a cabo por los integrantes de una organización para alcanzar tres objetivos: eficiencia y efectividad en las operaciones, información financiera fiable y cumplimiento con las normas aplicables:

“Control Interno es el conjunto de procesos internos que son llevados a cabo por el Consejo de Dirección, la Gerencia y el personal de una organización, que les permite obtener una seguridad razonable de:

- *Alcanzar objetivos operacionales en forma eficiente y efectiva*
- *Generar información financiera confiable*
- *Cumplir con leyes y reglamentaciones aplicables.¹”*

La amplitud de la definición de COSO facilitó su diseminación mundial y propició la adopción de mejores prácticas organizacionales. Inspirada por el informe de COSO, la Organización de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI) propuso en 2002 una definición de Control Interno para entes públicos:

“El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- *Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones*
- *Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad*
- *Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables*
- *Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.²”*

■ ■ ■ ■ ¹ Vea Sistema Integrado de Control Interno en <http://www.ic.coso.org/default.aspx>.

² Vea Directrices sobre Normas de Control Interno (GOV 9100) <http://www.issai.org>.

En paralelo con el marco COSO se desarrolló un modelo de control interno para la tecnología informática, denominado CobiT (“*Control Objectives for Information and related Technology*”)³, con elementos similares al marco COSO. Posteriormente, en 2004 COSO amplió su marco conceptual para incorporar en detalle la administración de riesgos, conocido COSO ERM (“*Enterprise Risk Management*”)⁴. El modelo COSO II añade la identificación de objetivos, la identificación de contingencias y la administración de riesgos a los componentes principales que conforman el control interno de una organización:⁵

- **Ambiente o entorno de control**, que genera el tono existente al interior de una organización e influye sobre la percepción de su comunidad. Éste es el elemento fundamental y estratégico para el resto de los elementos.
- **Establecimiento de objetivos**, que deben existir antes de que la dirección pueda identificar riesgos que afecten su consecución.
- **Identificación de eventos**, internos y externos, que afectan los objetivos de la entidad, diferenciando entre riesgos y oportunidades.
- **Evaluación de riesgos**, considerando su probabilidad e impacto, como base para determinar cómo deben de ser administrados.
- **Respuestas a los riesgos**. La dirección identifica las posibles respuestas (evitar, aceptar, reducir o compartir los riesgos), y desarrolla acciones para cada tipo de riesgo.
- **Actividades de control**, que consisten en las políticas y procedimientos para ayudar a asegurar que las respuestas a los riesgos se llevan a cabo efectivamente.
- **Información y comunicación**, en que la información relevante se identifica, captura y comunica en forma y plazos adecuados, para permitir al personal afrontar sus responsabilidades.
- **Monitoreo o supervisión** de las actividades, que puede llevarse a cabo en forma continua y permanente, o en forma esporádica e independiente, con el propósito de medir y evaluar el nivel de ejecución del programa en un periodo definido de tiempo.

■ ■ ■ ■ ³ Vea IT Governance Institute, en <http://www.itgi.org>.

⁴ Vea Guidance on Enterprise Risk Management, en <http://www.coso.org/-erm.htm>

⁵ Vea Mensaje del CPC, Juan M. Portal, Auditor Superior de la Federación, Presentación del Manual de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, 12 de octubre de 2010, en <http://www.asf.gob.mx/>.

La revisión mas reciente del modelo COSO en 2012, tiene como objetivo incorporar el efecto de la diseminación de tecnología, la globalización y mayor complejidad del entorno en el diseño, implementación y evaluación del Control Interno. Como se describe a continuación, el sistema de control interno propuesto por COSO en 2012 contiene los cinco componentes originales, que se concretizan en 17 principios que sirven para enfatizar elementos del control interno que han crecido en importancia en las últimas décadas.

Revisión en 2012 del Marco de Control Interno

El modelo de Control Interno propuesto en 2012 para COSO retiene los cinco componentes originales: (1) Entorno de Control, (2) Evaluación de los Riesgos, (3) Actividades de Control, (4) Información y Comunicación, y (5) Supervisión o Monitoreo. Estos cinco componentes interactúan entre sí y están integrados en las actividades de la organización. El cambio más notable en el marco de COSO es la incorporación de 17 principios que estaban presentes en forma implícita en versiones anteriores de COSO, y los une en forma explícita a uno de los cinco componentes originales. Este cambio debe facilitar la revisión, implementación y evaluación del sistema de control interno. La siguiente gráfica ilustra la interrelación de los cinco componentes.



I. Entorno de Control

El Modelo 2012 de COSO mantiene al Entorno de Control como el fundamento de los demás componentes de Control Interno.

Hay cinco principios unidos al entorno de control:

Principio 1: La Gerencia debe demostrar un compromiso incondicional con la integridad, los valores éticos y la moral.

Principio 2: El Control Interno debe ser evaluado por un ente externo a la organización examinada. Por ejemplo, la Entidad de Fiscalización Superior, que es un ente externo al auditado con la autoridad legal, la independencia y capacidad técnica necesaria.

Principio 3: La Gerencia debe asignar en forma clara las autoridades, los deberes y las responsabilidades. La estructura organizacional y las responsabilidades por alcanzar resultados son parte de la evaluación del entorno de control.

Principio 4: La Gerencia tiene el compromiso de atraer, entrenar y retener empleados de alta capacidad.

Principio 5: La Gerencia y el personal están sujetos a rendir cuentas por su responsabilidad de alcanzar las metas de la organización.

II. Evaluación de Riesgos

Para definir la naturaleza y nivel de los riesgos hay que definir previamente cuales son los objetivos de la organización.

Principio 1: La Gerencia es responsable que haya una definición precisa de los objetivos de la organización, que permita identificar y evaluar los riesgos que pueden impedir su alcance. En los entes públicos la definición de objetivos es responsabilidad de los que formulan la política pública aplicable a la organización.

Principio 2: La Gerencia es responsable de identificar y analizar los riesgos, para determinar el curso de acción apropiado para enfrentarlos.

Principio 3: La Gerencia es responsable de identificar el potencial de fraude.

Principio 4: La Gerencia es responsable de identificar y evaluar posibles cambios que pueden afectar la efectividad del sistema de Control Interno.

Un riesgo es la amenaza que un evento o acción afecte, en forma adversa, la capacidad de la organización para lograr sus objetivos. Un riesgo puede ser positivo si existe la probabilidad que un suceso ocurra que ayuda al ente a obtener su objetivo. Por el contrario, un riesgo negativo es una contingencia que puede impedir el alcance de un objetivo organizacional. Los riesgos se pueden generar en el ambiente externo o interno de las organizaciones.

En una organización el proceso de administración de riesgos implica establecer metas y objetivos claros, tanto cualitativa como cuantitativamente, definiendo los límites dentro de los cuales se considerarán cumplidos dichos objetivos y la tolerancia al riesgo que se está dispuesto a asumir.

La tarea de la Gerencia es identificar los riesgos significativos del ente, especialmente aquellos con una alta probabilidad de ocurrencia y con un impacto significativo. Luego que ha identificado los riesgos significativos, la Gerencia debe definir las posibles respuestas para cada riesgo:

- Aceptar el riesgo en su totalidad
- Reducir el riesgo a un nivel aceptable, implementando controles apropiados
- Transferir el riesgo a un ente externo, mediante el mecanismo de seguro
- Evitar totalmente el riesgo, retirándose del sector que genera el riesgo

III. Actividades de Control

Principio 1: La Gerencia es responsable de seleccionar y desarrollar controles que mitiguen los riesgos a un nivel aceptable.

Principio 2: La Gerencia es responsable de seleccionar y desarrollar los componentes de control general aplicables a la tecnología

Principios 3: La Gerencia es responsable de implementar las actividades de control según se definen en las políticas y procedimientos establecidos.

Ejemplos de actividades de control son las autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, la segregación de funciones, y las revisiones de la gestión operativa.

IV. Información y Comunicación

Principio 1: La Gerencia es responsable de obtener y generar información relevante de alta calidad que apoye a los componentes de control interno.

Principio 2: La Gerencia es responsable de comunicar toda la información que es necesaria para apoyar los componentes de control interno. La información incluye los objetivos de la organización y las responsabilidades del personal.

Principio 3: La Gerencia es responsable de comunicar la información pertinente sobre el control interno a las personas externas interesadas.

La Gerencia es responsable de identificar, redactar y comunicar en forma oportuna la información necesaria para que los empleados puedan cumplir con sus obligaciones. La información puede ser operativa o financiera, de origen interno o externo. La Gerencia es responsable de proveer los canales de comunicación necesarios, e informar al personal de la importancia de participar en el esfuerzo de aplicar el control interno.

V. Supervisión o Monitoreo

Principio 1: La Gerencia es responsable de identificar, diseñar y llevar a cabo a evaluaciones continuas y específicas de los componentes de control interno.

Principio 2: La Gerencia es responsable de evaluar y comunicar las deficiencias en el control interno a los responsables de corregirlas, incluyendo los mismos correspondientes de la Gerencia, según sea apropiado.

De acuerdo con el modelo COSO, es importante supervisar continuamente los controles internos para asegurarse de que éstos funcionan según lo previsto. La Gerencia debe anticipar los cambios en los factores internos y externos que afectan la efectividad de los controles internos. Implementar un sistema de monitoreo adecuado es un factor clave para hacer frente a los cambios que enfrentan las organizaciones. El monitoreo puede llevarse a cabo en forma permanente y en revisiones periódicas.

Control Interno y la Eficacia de los entes Públicos

En el sector público el control interno se ha convertido en un aliado indispensable de los gerentes públicos para atender clientelas diversas,

mejorar los procesos burocráticos, y aminorar los riesgos que afectan los programas de gobierno. En concreto, el control interno ha facilitado:

- (1) la formulación de objetivos claros, precisos, alcanzables, duraderos, sujetos a medición y verificación;
- (2) el uso de instrumentos para medir objetivamente el nivel de satisfacción de la ciudadanía con productos y servicios públicos;
- (3) la implementación de controles para agilizar procesos burocráticos, que permiten reducir costos y aumentar la calidad de los productos y servicios;
- (4) mejorar la gestión de los riesgos que amenazan el alcance de los objetivos, logrando integrar las tareas operacionales diarias a estrategias de medio y largo plazo.

Así, la adopción de mejores prácticas en los sistemas de control interno pueden aumentar la capacidad gerencial para resolver problemas sociales en forma efectiva y eficiente, agilizar los procesos burocráticos en armonía con las normas aplicables, y aminorar los riesgos que amenazan el éxito de la gestión pública.

El examen del Control Interno en entes públicos se ha extendido para examinar una amplia gama de procesos, cuyos objetivos son tan diversos como la protección del medioambiente, la administración de contingencias fiscales, y el mejoramiento de los programas de salud, educación y seguridad pública.⁶ A continuación presentamos un caso práctico de examen de control interno: la determinación de los objetivos e indicadores en programas de vivienda social.

La Formulación de Objetivos en Programas Públicos y su Monitoreo

Si un ente privado o público no ha determinado sus objetivos, le será difícil seleccionar un camino que le permita alcanzar sus metas. El control interno es el camino que permite alcanzar las metas con prontitud a un costo razonable. Por lo tanto, el primer paso en el examen del control interno es determinar si existe una meta clara, precisa, alcanzable, duradera, que se puede verificar a un costo razonable.

■■■■ 6 *La Secretaría de Función Pública de México publica normas generales de control interno en el sector público, disponibles en <http://www.funcionpublica.gob.mx/>. Algunas secretarías y estados tienen normas específicas. Por ejemplo, vea Secretaría de Salud - <http://www.oic.salud.gob.mx/interior/qs6.html>, y Secretaría de Educación - <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/index.php>*

En el caso de entes privados, el objetivo o meta principal es la obtención de ganancias monetarias, que es un indicador cuantitativo presentado en informes financieros examinados por auditores externos. En contraste, los entes públicos pueden tener varios objetivos de carácter general, tales como la salud y la educación universal, la seguridad nacional, el crecimiento económico, la estabilidad del sistema financiero, y la independencia energética.

Estos objetivos sociales amplios deben estar unidos a indicadores precisos y verificables que ayuden a medir el éxito de las gestiones públicas. Por esta razón las evaluaciones del control interno en los entes públicos, a diferencia de los entes privados, debe incluir la pregunta: ¿Se han formulado objetivos claros, alcanzables y sostenibles, que se pueden verificar a un costo razonable mediante indicadores precisos? Veamos un caso concreto en los programas de vivienda.

El Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de EE.UU. (HUD) provee fondos en bloque a los 50 estados para la construcción de viviendas a familias pobres, en un programa conocido como CDBG (*Community Development Block Grant*). La ESF GAO realizó una auditoría de gestión en 2012 para determinar la existencia y efectividad de los indicadores de desempeño del programa CDBG.⁷

El hallazgo principal de GAO es que no existen indicadores que puedan medir el impacto del programa CDBG a nivel nacional. Hasta el momento, no se han formulado los indicadores por dos razones principales:

- a) Existe una gran heterogeneidad en las necesidades de vivienda en los 50 estados de EE.UU.
- b) No se ha llevado a cabo un estudio objetivo que permita identificar y separar el efecto de los factores que existen a nivel local (e.g., la industria del estado, su geografía, el perfil demográfico y socio-económico de la población, etc.), del efecto que tiene el programa nacional sobre la población de cada estado. Esta separación de impactos se podría obtener mediante un diseño estadístico que divida a las comunidades en forma aleatoria en dos grupos: las comunidades participantes y las no-participantes. Este estudio debería estar aprobado en la legislación que establece el programa.⁸

■■■■ ⁷ GAO-12-575R, *Effectiveness of Block Grants*, en www.gao.gov.

⁸ La metodología para la evaluación de programas de gobierno se describe en el libro del Banco Mundial, *La Evaluación de impacto en la practica*, en <http://www.worldbank.org/pdt>

En ausencia de indicadores nacionales, se han desarrollado indicadores a nivel de los estados, que miden el impacto de actividades específicas que se han formulado por las comunidades dentro de los 50 estados. Por ejemplo, los indicadores incluyen el valor de las viviendas que han sido construidas y rehabilitadas, y el número de familias ayudadas. El informe de GAO provee una lista de más de 30 indicadores de desempeño usados por CDBG para medir estas actividades.

Esta auditoría nos enseña que los mecanismos de control interno en los programas de ayuda económica y social deben estar calibrados para acomodar la heterogeneidad económica y social, especialmente en las naciones con sistemas federales como EE.UU y México. Debido a que los programas nacionales se implementan en un entorno complejo y cambiante, es necesario incluir en los mecanismos de control interno la capacidad analítica para monitorear el impacto de un programa nacional en forma objetiva, y seleccionar los indicadores apropiados para reportar los resultados de los programas.

Conclusión

El Modelo COSO de control interno es una de las herramientas de gestión privada y pública que más se ha difundido en las últimas décadas. El modelo es amplio y ha demostrado gran potencial para mejorar especialmente las operaciones de los entes privados. Para los gerentes y auditores de entes públicos, sin embargo, todavía hay brechas conceptuales y detalles operacionales importantes que hay que suplir para que el Modelo COSO pueda convertirse en la herramienta por excelencia de control interno en el sector público.



AUDITORÍA FORENSE

Muna Dora Buchahin Abulhosn, CFE, CGAP
Directora General de Auditoría Forense - ASF

Ensayo que explica en forma breve el contexto de la auditoría forense en la fiscalización superior. Deja claro que este tipo de auditoría posee como finalidad básica la prevención, disuasión e investigación del fraude en la gestión pública. Expone la trascendencia de su aplicación en el sector público y en el privado; así como su connotación especial en la actividad gubernamental. Profundizar en su estudio redonda en la mejora de las buenas prácticas gubernamentales.

Enfatiza que como un complemento de la fiscalización, la auditoría forense en México es la primera en su género que realiza investigación especializada, con metodologías y técnicas derivadas de las ciencias forenses, orientada a determinar con precisión si existen elementos de prueba, que permitan establecer la responsabilidad de servidores públicos y terceros en la comisión de actos irregulares y conductas delictivas, con motivo del uso y aplicación de los recursos públicos. Explica los problemas que enfrenta la auditoría forense, en un sistema de justicia penal en el que están ausentes la transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, expone que de acuerdo a estándares internacionales la especialización de la auditoría forense exige que los auditores actúen con objetividad, imparcialidad e integridad profesional. Que adquieran el hábito de investigar, empleando la exactitud metodológica, mejorando sus habilidades y destrezas; además, que ejerciten su capacidad analítica, fomenten la tolerancia y eviten los prejuicios.

Muna Dora Buchahin Abulhosn

Abogada y licenciada en Educación, con Maestría en Administración por el ITESM, y actualmente doctoranda en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Especialista en investigación de fraudes, certificada por la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) como Certified Fraud Examiner (CFE); por el Institute of Internal Auditors (IIA) como Certified Government Audit Professional (CGAP) y por el Institute for Internal Controls (IIC) como Certified Internal Audit Controls (CICA). Es Vicepresidente de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados, ACFE - Capítulo México, AC.

Actualmente se desempeña como Directora General de Auditoría Forense de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Una de las actividades incorporadas en los últimos años a la facultad de fiscalización y de importancia trascendental por su enfoque global, es la auditoría forense. Explícitamente descrita en el Reglamento Interior de la ASF, este tipo de auditoría posee como finalidad básica, la prevención e investigación del fraude en la gestión pública.

En las auditorías forenses la búsqueda de hallazgos, delitos y conductas irregulares debe producirse en un marco jurídico propio de un Estado de Derecho y deberá regirse por dos principios básicos que lo caracterizan: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. En la actividad fiscalizadora e investigadora que se complementan en la auditoría forense se apunta hacia la comprobación de conductas ilícitas y delitos, derivados del uso inapropiado del recurso, ese es en su caso, el resultado de una auditoría forense. Sus procedimientos están dirigidos a constatar hechos que pudiesen ser tipificados como delitos, y reunir la evidencia necesaria para soportar la prueba de los hechos ante las autoridades correspondientes.

La auditoría forense está encaminada a ejercer la facultad de investigación, con el propósito de verificar la existencia de delitos o las denominadas en sentido amplio conductas ilícitas de servidores públicos o terceros, realizadas en la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de los recursos federales y, en caso de existir elementos que acrediten su intervención, llevar a cabo las acciones procesales tendentes a exigir la responsabilidad que corresponda.

De acuerdo con las atribuciones asignadas a la Dirección General de la Auditoría Forense, la auditoría como facultad fiscalizadora, en el contexto de la legislación mexicana, representa una actividad integral de los citados procesos, cuyas acciones se dirigen a verificar que el recurso público; primero, se hubiere ejercido adecuadamente y, en su caso, aplicado de acuerdo con los objetivos trazados en la planeación estratégica de un buen gobierno¹ a nivel federal, estatal o municipal.

■■■■ ¹ Álvarez Tolcheff, Enrique. *El Fraude en la Gestión Pública: Su fiscalización y enjuiciamiento por las EFS*, 7ª Edición. Pág. 17. Asume la conclusión de que el buen gobierno viene a reflejar una idea similar y es la expresión empleada por la ONU, la OCDE y el Banco Mundial. Con este término se hace hincapié en aspectos tales como la obligación de rendir cuentas, la transparencia y la integridad.

Se describen como actividad fundamental el propósito de verificar la existencia de “conductas ilícitas de servidores públicos o terceros en la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de los recursos federales y, en caso de existir elementos que acrediten su intervención”.

Es en este contexto como surge la auditoría forense, que constituye un mecanismo imprescindible en la investigación de ilícitos. A diferencia de ésta, la auditoría financiera no tiene como finalidad primordial recopilar evidencias y por otro lado, la auditoría interna, implica acciones distintas que incluyen de monitoreo de los controles y procesos internos en la entidad pública fiscalizada.

Sin embargo, la prevención del fraude, es un denominador común en los tres tipos de auditoría, a través de sus diversos instrumentos metodológicos en el desarrollo de la actividad de fiscalización.

Uno de los principales propósitos de la auditoría forense comprende, entonces, la prevención, disuasión e investigación del fraude y debemos añadir su función especializada, que se traduce en la investigación criminalística de fraudes en casos de posibles irregularidades en la gestión financiera, mismos que pueden conocerse por denuncia anónima, por hallazgos, o por accidente, a efecto de comprobar si los hechos revelados son verídicos, es decir, si existe una conducta inapropiada que perseguir.

El alcance procesal de una auditoría forense abarca no solo la indagación de hechos que son constitutivos de delito; sino que, además, incluye la formulación de acciones legales contra los probables responsables. En este procedimiento de fiscalización, en el instante que surjan datos que proyecten la posible existencia de un delito en el ejercicio y aplicación del recurso público, decididamente comienza la preparación de la ASF, para hacer los aportes necesarios a las autoridades competentes, que permitan el inicio de la persecución penal.

Cuando la Dirección General de Auditoría Forense recopila las evidencias y elementos de prueba necesarios que revelan un delito, surge la obligación legal de la denuncia o querrela penal contra los servidores públicos o terceros, en su calidad de probables autores o partícipes en la comisión de delitos que dañaron el patrimonio público, y en ejercicio de la facultad conferida a la ASF en las fracciones IV y V del artículo 49 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Para llegar hasta el estadio de la persecución penal, se requiere que en el ámbito de la investigación criminalística los auditores dirijan sus esfuerzos y sentidos a localizar procesos, hallazgos o elementos asociados a la comisión de delitos, contra las finanzas y el recurso público. En estas acciones, la auditoría forense busca lograr investigaciones exitosas, con la aplicación de métodos y técnicas criminalísticas. Su nivel de especialización, le otorga una connotación especial, que abarca en nuestro concepto, tres temas imprescindibles:

- a.- La investigación técnica del fraude, a través del empleo de evidencias procesadas y analizadas a la luz de las ciencias forenses;
- b.- La certificación ineludible de los auditores que realizan esta actividad investigativa; y,
- c.- Una adecuada instrumentación de sistemas y equipos de tecnología avanzada, con programas de cómputo forense, que permitan el registro de evidencias o elementos de prueba durante la ejecución de la auditoría forense.

Desde el enfoque de la investigación criminalística: ¿De qué manera opera la auditoría forense en el control externo que lleva a cabo sobre la revisión de la aplicación de recursos públicos?

Como parte de la actividad fiscalizadora, la auditoría forense es la primera en su género, que existe en el país y que realiza investigación especializada. A efecto de lograr un nivel de alta especialidad en las actividades de fiscalización, se inserta en la estructura y funcionamiento de la ASF una dirección general de auditoría forense. Sus atribuciones están dirigidas a la indagación especializada, previamente planeada, a partir de ciertas metodologías con el objeto de localizar elementos de prueba, derivados de una denuncia, por hallazgos o por accidente, a fin de comprobar si los hechos existen y son penalmente relevantes o administrativamente reprochables.

Si consideramos entonces cierto nivel de especialización de la auditoría forense en el contexto de la facultad de fiscalización por parte de la ASF, que contempla el artículo 1 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, habremos de proporcionar la siguiente definición:

A nuestro juicio, la auditoría forense tiene como finalidad la revisión de los procesos, hechos y evidencias para la detección o investigación de actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita, con el propósito de documentar con pruebas válidas y suficientes, las conclusiones derivadas de los hallazgos, mediante la aplicación de técnicas de investigación especializadas, y cuando sea necesario, apoyándose en la tecnología y herramientas forenses, para reunir los elementos y pruebas contundentes y competentes para acudir a las autoridades ministeriales a denunciar probables hechos delictivos.

Dentro de las actividades cuya naturaleza especializada corresponde a la investigación en las auditorías forenses, el citado reglamento establece que la titular de la Dirección General de Auditoría Forense, tiene las siguientes atribuciones:

- 1. Recepción de quejas y denuncias sobre posibles irregularidades o conductas ilícitas de servidores públicos o terceros en la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de los recursos federales. En caso de existir elementos que acrediten su intervención, proponer la revisión correspondiente.*
- 2. Investigar, documentar y evidenciar hechos, actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita.*
- 3. Citar a los quejosos o denunciantes, para que ratifiquen o amplíen la información proporcionada.*
- 4. Obtener copia de los documentos que tenga a la vista y previo cotejo certificarlos cuando así se requiera.*
- 5. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en sus archivos, con las limitaciones en materia de reserva, confidencialidad, secrecía y de acceso a la información pública gubernamental.*
- 6. Finalmente, solicitar a la Unidad de Asuntos Jurídicos la presentación de las denuncias penales a que haya lugar, como resultado de las irregularidades detectadas.*

Las atribuciones concernientes al desarrollo institucional y sus vínculos con otras organizaciones en su actividad forense, destacan:

- 1. La propuesta de programas de capacitación, especialización y certificación para el personal auditor, con el objeto de fortalecer las habilidades y capacidad técnica en materia de auditoría forense.*
- 2. Proponer la celebración de convenios, bases de colaboración o acuerdos institucionales con organizaciones nacionales e internacionales en materia forense.*

La primera de las atribuciones implica el inicio de actividades tendentes a llevar a cabo la investigación especializada de un hecho, por el que un ciudadano o cualquier entidad presentan queja o denuncia. Ambas formas de inicio, tienen un contenido específico: un relato de hechos relacionados con el uso y aplicación de los recursos públicos, en los que se atribuye responsabilidad a servidores públicos o terceras personas.

El común denominador, para la realización de una auditoría forense es que estas personas actuaron en ejercicio de sus funciones, empleando el cargo o puesto; y en el caso de particulares, que existió alguna relación contractual que impactó el recurso público. En tratándose de los primeros, la queja o denuncia se presenta por el abuso o desvío de poder que se proyectó en actividades dirigidas a la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de los recursos federales. Igual puede ocurrir que la denuncia esté dirigida a terceras personas que recibieron recursos públicos para su administración o aplicación a fines previamente determinados y de interés público. Conjuntamente, también que las conductas de abuso y desvío de poder estuvieron acompañadas de complicidad de particulares y servidores públicos, como sucede en innumerables casos.

Lo importante en el proceso de investigación de las auditorías forenses, es llegar a determinar con precisión si existen elementos de prueba que determinen la responsabilidad de servidores públicos y terceros en la comisión de actos irregulares y conductas delictivas con motivo del uso y aplicación de los recursos públicos. Consecuentemente, la facultad de investigación en la auditoría forense se complementa en razón de su inclusión dentro de las actividades de fiscalización.

Sin embargo, es necesario configurar un esquema más eficiente, de orden metodológico, con la finalidad de otorgar mayor impacto y alcance a la facultad de investigación en las auditorías legales, de acuerdo con las normas jurídicas y reglamentarias vigentes.

El marco normativo actual indica que la facultad de investigación puede ejercerse, como complemento de las actividades de fiscalización, con el objeto de obtener elementos de prueba para:

1. La emisión de pliegos de observaciones
2. Promociones de intervención de la instancia de control competente,
3. Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal,
4. Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria,
5. Denuncias de hechos, y
6. Denuncias de juicio político

Los esquemas argumentativos suelen encontrarse en la actividad de la auditoría forense. Éstos verdaderamente constituyen un avance, a pesar del desfase que existe con la institución facultada para la investigación de los delitos, que merma gravemente las actividades de la auditoría forense en detrimento de la función fiscalizadora que se realiza bajo principios liberales de autonomía técnica, independencia y objetividad.

En el contexto jurídico, para que las decisiones y argumentaciones sean consideradas válidas y ciertas deben contener razonamientos forenses con estructuras definidas en base a elementos de prueba suficientes con valor indiciario importante; de modo que la suma de indicios lleve invariablemente a una conclusión racional, válida no sólo en el contexto jurídico sino también en el contexto de los hechos verificables y comprobables (empírico).

Una de las cuestiones trascendentales se concentra en la metodología empleada por los funcionarios auditores para la recolección de las evidencias y la recepción de los medios de prueba. Dentro de la facultad de fiscalización e investigación, el proceso de incorporación del contenido de estas pruebas, debe tener componentes similares, a los exigidos en el sistema judicial mexicano. Debido a que su resultado aporta información de calidad, que incorporada al proceso penal se convierte en materia prima para la decisión judicial, que resuelve sobre la responsabilidad de servidores públicos o particulares, involucrados en delitos contra el patrimonio del Estado.

La aspiración real en la actividad de fiscalización e investigación de hechos calificados como delito, está orientada a verificar la hipótesis de responsabilidad que inicialmente se plantea en la auditoría forense. Demostrarla depende de la clase y naturaleza de elementos de prueba, que revelen fuera de cualquier duda razonable, quién o quiénes cometieron el delito para atribuirle la responsabilidad que corresponda. Los funcionarios que realicen la auditoría forense, a través de los elementos de prueba obtenidos en el proceso de fiscalización e investigación, podrán establecer, en términos claros y precisos, el tipo de conducta que lesionó o puso en peligro el recurso público y, si esta conducta se originó con motivo de funciones o deberes de los servidores públicos o terceros involucrados.

Ahora bien, el acelerado crecimiento de conductas delictivas en el uso y aplicación de recursos públicos, evidencia las áreas y los factores de riesgo que están presentes en las instituciones gubernamentales. En dicho fenómeno se observa una modificación de las conductas ilícitas y la alteración sofisticada en los procesos para cometerlas y lesionar los bienes estatales afectando a la colectividad; además, puede observarse con claridad, que en las tácticas utilizadas para el ocultamiento de la actuación ilícita, se presenta una especialización criminal.

En consecuencia, dada la complejidad para probar un fraude gubernamental, en estas revisiones de tipo forense los auditores asumen un papel de investigadores. Este perfil impulsa a no asumir pasivamente toda la información que obtienen de las entidades revisadas, sino a llevar a cabo otro tipo de indagaciones, que les permita obtener elementos de prueba que permanecen ocultos, por la habilidad de los autores de la conducta ilícita. Por ende, están obligados a examinar la información proporcionada y añadir a la auditoría forense investigación de gabinete y de campo, que facilite obtener información valiosa a través de procedimientos y técnicas de criminalística, que los llevará a constatar y documentar las irregularidades.

El nivel de complejidad y la combinación de una serie de disciplinas, se combinan en la aplicación de las diversas acciones de una auditoría forense. Esto resulta suficiente razón para que los servidores públicos reúnan un perfil de alta especialidad, sumado a un conjunto de habilidades y destrezas especiales. Ninguna duda existe acerca de que el auditor, se convierte en un profesional con experticia, que lo habilita para realizar tareas específicas de contabilidad, auditoría, control interno, tributación, finanzas, informática, técnicas y metodologías de investigación, legislación administrativa y penal.

Una especialidad como la auditoría forense implica que los servidores públicos actúen con objetividad, imparcialidad e integridad profesional. Que desarrollen con amplitud de miras su capacidad analítica y de investigación, fomenten la tolerancia y eviten los prejuicios de cualquier naturaleza; debido a que, en el desarrollo de sus funciones, el centro vital de su actuación investigativa se dirige a combatir la corrupción financiera, tanto pública como privada. La tendencia internacional en este rubro está orientada al establecimiento de lineamientos y normas que permitan la certificación de los profesionales que realizan auditoría forense. También que se incorporen evaluaciones de control de confianza.

De acuerdo con la Declaración de Lima², la entidad de fiscalización superior es una institución de control que debe señalar oportunamente, “las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras”; de tal modo que, puedan adoptarse “las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinar la responsabilidad del órgano culpable, exigir la indemnización o adoptar las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones.”

Aunque, las actividades de fiscalización tienen preferentemente el propósito de disuadir cualquier conducta que coloque o ponga en riesgo de daño o peligro al patrimonio estatal, también está facultada para impulsar y gestionar el procedimiento penal cuando se han lesionado bienes públicos de beneficio colectivo.

Por lo tanto, cuando se ha presentado la conducta delictiva, con la finalidad de atacar la impunidad y evitar la repetición de los comportamientos lesivos que realizan servidores públicos y terceros contra esos bienes públicos, se requiere de una sanción ejemplar que se aplique de manera oportuna. Asimismo, un procedimiento de investigación eficaz y eficiente, constituye la base de éxito de dicha sanción.

La segunda de las acciones, ubican a la auditoría forense en el ámbito de la ciencia forense y la investigación especializada, que requiere indefectiblemente de la instrumentación de técnicas de investigación criminalística durante las tareas de fiscalización, en las distintas auditorías que se llevan a cabo. Métodos y técnicas orientados a la localización de evidencias físicas o elementos de prueba que surjan de la actividad de

■■■■ ² La Declaración de Lima. INTOSAI General Secretariat- RECHNUNGSHOF (Austrian Court of Audit) DAMPFSCHEIFSTRASSE 2 A-1033 VIENNA, AUSTRIA. WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

fiscalización, en la que se descubrió uno o varios delitos cometidos por servidores públicos y terceros, contra el patrimonio del Estado.

Garantizar la autenticidad de las evidencias o elementos de prueba localizados en la auditoría forense, también exige de buenas prácticas para el control de la evidencia y el lugar donde se presentó el hallazgo. El registro de este material probatorio localizado por los auditores, requiere de un manual y formatos de cadena de custodia.

El primero, con el objeto de que indique el procedimiento o pasos a seguir, no sólo en la fijación y levantamiento de cierto tipo de evidencias físicas y medios de prueba como los documentos privados, sino también en el procesamiento y análisis de estos elementos probatorios. El segundo, comprende el reconocimiento de autenticidad de cada evidencia o elemento probatorio, lo que implica, en el debido proceso legal, otorgar calidad cualitativa a los datos o información que demuestre el delito o la probable responsabilidad del servidor público o tercero, cuando sean incorporados al procedimiento penal, a través de la acción que inicie la ASF en los términos del artículo 49 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En un sistema democrático, la revisión de la Cuenta Pública cobra importancia sustancial debido a que con la investigación especializada pueden conocerse, en su estricta dimensión, los factores de riesgo y la opacidad de las instituciones públicas. Señalarlo y lograr disuadir cualquier escenario de esta naturaleza, constituye una tarea prioritaria de la ASF, en la que además puede comunicar resultados ciertos, a pesar de las características de la actual sociedad mexicana, cada vez más compleja y atestada con bloques masivos de información tanto espuria como genuina.

Adquirir el hábito de investigar, empleando la exactitud metodológica y el desarrollo del rigor analítico en los modos de llevar a cabo la auditoría forense, implica utilizar con eficacia las técnicas de investigación criminalística en conductas ilícitas de abuso o desvío de poder de recurso público. Este hábito, sumado a la facultad de razonar, son el alfa y omega de la organización investigativa en la auditoría forense. Por lo tanto, los equipos para investigar y el lenguaje deben ser apreciados como instrumentos básicos en la obtención de información de calidad que lleve al éxito en una investigación dirigida a lograr determinar la identidad de los servidores públicos y terceros culpables, por la comisión de ciertos delitos que dañan el recurso público.

Métodos y Técnicas en la auditoría forense.

Tengo la convicción de que tanto la actitud experimental de la mente, como la actitud racional, a través del empleo de ciertas metodologías en la investigación, tiene que aprenderse (y conservarse) poco a poco por aproximaciones a veces zigzagueantes. La actividad en la auditoría forense debería ceñirse a estas nuevas formas de operar en la investigación complementaria de la facultad de fiscalización.

Los métodos y técnicas en la auditoría forense están relacionados directamente con los empleados por las ciencias y técnicas forenses, destacando entre ellas la dactiloscopia, grafoscopia, cómputo forense, análisis de riesgos para detección de fraudes, dictamen pericial, documentos cuestionados, técnicas de entrevista, manejo de crisis, técnicas de interrogatorio, métodos analíticos para la prevención del fraude, contabilidad gubernamental y prevención de fraude, evaluación de riesgos para la prevención del fraude, obtención de información y evidencia mediante el interrogatorio.

Disciplinas forenses cultivadas y fomentadas a través de las capacitaciones y entrenamiento que proporciona la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE) Capítulo México, cuya utilización en tareas de fiscalización superior en busca de conductas irregulares o ilícitas, comprende la metodología apropiada y eficaz en la investigación técnica y profesional del fraude.

La auditoría forense en el sector público y en el sector privado.

El desarrollo de la actividad de fiscalización a través de la auditoría forense, tiene un significado especial. Los efectos del fraude cometido en la administración pública, frente a las consecuencias del fraude que impacta las actividades del sector privado, tienen una connotación distinta.

La diferencia entre una auditoría forense en el sector público frente a la que se realiza en el sector privado, radica primero en los fines que persiguen. La auditoría forense aplicada a la investigación del fraude gubernamental, durante la actividad de fiscalización localiza factores de riesgo y con motivo de estos hallazgos construye recomendaciones en cada entidad auditada, para que implemente acciones tendentes a disuadir la conducta irregular o el delito cometido. Por otra parte, en el sector público la finalidad de la auditoría forense, se dirige a la protección de bienes públicos que satisfacen necesidades básicas de los habitantes.

En la actualidad, incluso como punto importante, debemos recordar que la responsabilidad hacendaria exige que las metas e indicadores dispuestos por las instituciones se vinculen directamente con los mecanismos de responsabilidad, no solamente individual de los funcionarios, sino en especial la responsabilidad política de los titulares de los poderes y de las áreas afectadas por la comisión de conductas lesivas al patrimonio federal, estatal y municipal, que ni siquiera aparecen tipificadas o cuya tipificación ya resulta incompleta, en razón de la modificación del comportamiento criminal y el rebasamiento de la realidad al Derecho.

Aunque el tema de la responsabilidad es demasiado extenso, algunos de los más grandes pensadores de la filosofía jurídica concentraron su análisis al tema, entre ellos destacan los estudios de Hans Kelsen, Hart y Alf Ross cuya síntesis hace magistralmente Pablo Larrañaga. Este autor³ refiere que el término responsable expresa: “que “X” tiene las capacidades normales para conocer lo que el sistema jurídico le exige y para conformar su conducta a estas exigencias. Y que cuando estas afirmaciones utilizan esta variante del término en el sentido más típico, lo hacen como fundamento de una posible afirmación o negación de una responsabilidad correspondiente a un cargo o rol social, o de una responsabilidad como sancionabilidad”.

Buscar el juicio de responsabilidad que deriva de la ejecución de conductas que integran delitos cometidos en contra de la administración pública, comprende sin duda una de las obligaciones prioritarias en la práctica auditora de la Dirección General de Auditoría Forense. Encarar su estudio durante la investigación en la actividad fiscalizadora, redundará en la mejora de las buenas prácticas realizadas durante el procedimiento de investigación.

De tal manera que el auditor investigará en las hipótesis específicas de posibles conductas irregulares o delictivas; primero, la capacidad normal de conocer lo que el sistema jurídico le exige a cualquier servidor público y al particular, aspecto a determinar desde el comienzo de las indagaciones; segundo, habrá de avocarse además a verificar si el funcionario normó su actuación a las exigencias legales. Ambas cuestiones integran un componente básico para determinar la responsabilidad de cualquier naturaleza.

■■■■ 3 Larrañaga, Pablo. *El concepto de Responsabilidad. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. Distribuciones Fontamara, S.A. Primera Edición. México, 2000. Pág. 107.*

Por lo contrario, en el ámbito privado la auditoría forense tiene una amplia connotación y puede emplearse para la indagación de hechos irregulares o ilícitos, en todas las áreas del conocimiento. Generalmente, es utilizada como herramienta en la detección y documentación del fraude, con el propósito particularmente de mejorar el control interno de las empresas e identificar mecanismos de disuasión, indagar sobre los patrones de fraude presentes en un sector y determinar los elementos en el perfil e identificación de los probables autores de fraudes.

En el sector privado exigir el resarcimiento del daño causado al patrimonio de uno o varios individuos, permite inclusive la posibilidad de solucionar el conflicto mediante la negociación de la sanción, entre el sujeto defraudador y la víctima o víctimas. Situación que no ocurre en el sector público, por el contrario, las sanciones son más drásticas debido a que la conducta delictiva compromete bienes fundamentales de los ciudadanos.

De manera que la auditoría forense, en este contexto, con sus métodos y técnicas plantea la posibilidad de que sean investigados y sancionados los delitos de fraude contra particulares con un enfoque de solución de conflicto; debido a que el daño a los recursos privados, aunque afecta la economía y que no es un asunto menor, sin embargo, el resarcimiento del daño causado al patrimonio termina y restituye la afectación jurídica y material al ofendido. Cuestión diversa sucede, cuando se daña el patrimonio estatal, los bienes en riesgo o dañados son bienes colectivos que además involucran derechos fundamentales como la vida e integridad física de los habitantes de una comunidad.

Problemas en el desarrollo de la auditoría forense.

Los problemas estructurales y funcionales del sistema penal federal de corte inquisitivo, originan indudablemente espacios de impunidad. La moderna función fiscalizadora a través de la auditoría forense queda semiparalizada, con escasa eficacia, debido al modelo de justicia penal totalmente agotado e insuficiente. De tal forma que, la investigación especializada en la auditoría forense, requiere de la urgente adaptación del sistema penal federal a la reforma constitucional, que exige la implementación del modelo acusatorio.

Esta variante en el modelo penal tiene profunda relevancia e impactará positivamente la disuasión de conductas irregulares en la aplicación racional del recurso público, una vez que además se haya dado en forma integral la homologación de los marcos jurídicos y normativos de las

entidades federativas con la legislación federal, en materia de fiscalización superior y de presentación, revisión y aprobación de la cuenta pública, como está planteado en el sistema nacional de fiscalización que se elevó a rango constitucional.⁴

Durante el desarrollo de la investigación especializada, una vez que los hallazgos revelan la comisión de algún delito, el principal problema que enfrenta la auditoría forense deriva de la configuración de las normas jurídico-penal y la procesal. Sus esquemas normativos están sujetos a una infinidad de interpretaciones, debido a la ambigüedad y contradicción de sus contenidos. Otra cuestión sustantiva se observa en el engrosamiento de tipos penales intrascendentes en la vida de relación moderna, que exigen una actualización.

De manera que, en el esquema general para un re-planteamiento punitivo, resulta imprescindible tomar en cuenta el fenómeno de la corrupción. Opinamos al respecto, como lo describe alguna literatura especializada, que *“en un contexto donde la corrupción se ha institucionalizado, el diseño de mecanismos de sanción que no considere la problemática de la corrupción tendrá serias deficiencias”*⁵



■■■■ 4 *Iniciativa que reforma los artículos 73,74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Año Tercero, Sección Sexta, número 6538. Comisión de Puntos Constitucionales, el 16 de febrero del 2012. Índice “C”, foja 39, Libro XIV.*

⁵ Garzón Valdez Ernesto, Rabotnikof, Nora, González Amuchastegui, Jesús y Otros. *Poder, Derecho y Corrupción. Siglo Veintiuno Editores. Primera Edición. México, 2003. Pág. 277.*

LA IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS REGULADORES EN LOS MERCADOS FINANCIEROS

Stephen A. Lumpkin
**Organización para la Cooperación y
el Desarrollo Económicos (OCDE)**

La industria de los servicios financieros ha sido desde hace tiempo y muy probablemente seguirá siendo objeto de una constante vigilancia por parte de las autoridades públicas, debido en parte a su naturaleza fiduciaria y a la posibilidad de sufrir considerables pérdidas sociales como consecuencia de las quiebras institucionales, así como por la preocupación que existe acerca de las grandes diferencias en el poder de mercado y la falta de simetría en la información relacionada con el comportamiento de las instituciones financieras. Los argumentos en favor de la existencia de la regulación han sido ampliamente aceptados, aunque quizá no de manera universal. No obstante, el debate se centra en cómo y no en por qué los mercados y las instituciones financieras deben ser regulados. La dificultad estriba en que no existe un mapa que nos muestre el camino entre los objetivos de las políticas financieras y el aparato regulador y fiscalizador que debe haber para alcanzarlos, por lo que diferentes autoridades han tomado diferentes decisiones al respecto. Las reglas formales y su aplicación deben adaptarse de manera específica a las necesidades nacionales y reflejar sus realidades, como se puede ver en el hecho de que la regulación y supervisión del sector de los servicios financieros varía entre los distintos países. Pero haciendo a un lado las diferencias en los detalles de la organización (p. ej. una sola o múltiples agencias fiscalizadoras), no hay duda acerca de su importancia. Este artículo destaca el hecho de que los elementos fundamentales de la calidad regulatoria no se limitan sólo a las políticas (es decir, las reglas), sino que deben ser acompañados por las instituciones reguladoras correspondientes. La regulación financiera debe considerarse en relación con la combinación de tres elementos: las reglas, los organismos reguladores, y las prácticas y procedimientos.

Stephen A. Lumpkin

Stephen A. Lumpkin es administrador en jefe de la División de Asuntos Financieros de la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE. Actualmente sus responsabilidades incluyen la elaboración de documentos analíticos y sobre políticas para el Comité de Mercados Financieros y para el Comité de Seguros y Pensiones Privadas de la OCDE en relación con la organización y funcionamiento de los mercados financieros, incluyendo fusiones, adquisiciones y otros aspectos microestructurales, inversionistas institucionales, supervisión de mercados, y diseño, estructura y conducta regulatoria.

Antes de unirse a la OCDE, Lumpkin trabajó por muchos años como economista para la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal (FRB, por sus siglas en inglés) en Washington, D.C. Su trabajo aquí cubrió una amplia variedad de temas, incluyendo las finanzas gubernamentales, las operaciones del Sistema de la Reserva Federal en el mercado abierto, el financiamiento a la vivienda, la bursatilización, los mercados de reportos y mercados relacionados de financiamiento a corto plazo, y la política de riesgos del sistema de pagos de la Reserva Federal. También sirvió como analista en la aplicación de una serie de leyes en las que la FRB tuvo participación, incluyendo temas tan diversos como la reforma fiscal, la reforma del mercado de valores del gobierno, la reforma del mercado de reportos (acuerdos de recompra y acuerdos de recompra pasivos) y los mercados secundarios para los créditos hipotecarios y a la pequeña empresa.

Stephen A. Lumpkin obtuvo un doctorado en economía de la Universidad de Washington en St. Louis, Missouri con el tema de la concentración en las finanzas.

La regulación es un elemento necesario para el buen funcionamiento de los sistemas financieros y los órganos reguladores juegan un papel importante dentro de este contexto. El reto para las autoridades responsables de las políticas económicas es garantizar que la función reguladora se diseñe y administre de manera que ayude a cumplir con los objetivos de dichas políticas, pero sin imponer una carga innecesaria. Cuando se diseña y pone en práctica adecuadamente, la regulación ayuda a mantener la confianza de los inversionistas y los consumidores y a resguardar la estabilidad del sistema financiero. La pregunta por lo tanto no es saber si *debería haber* regulación, sino *qué forma* debería tener ésta. Por distintas razones que se discuten a continuación, la elección no siempre es fácil.

Principales funciones del sistema financiero

Para entender el papel de la regulación en los mercados financieros es necesario revisar primero el papel del sistema financiero en la economía. Las finanzas son un medio para alcanzar un fin. En particular, el sistema financiero es un medio importante a través del cual los ahorros, públicos y privados, se transforman en inversiones productivas. Entre sus funciones clave están la de recopilar y distribuir información (especialmente sobre los precios de los activos), facilitar la colocación de créditos y recursos así como el intercambio de pagos, y facilitar la transformación de los vencimientos y el manejo de la liquidez, el mercado y otras formas de riesgo. La eficiencia con la que el sistema financiero es capaz de realizar estas tareas es uno de los principales elementos que contribuyen al crecimiento de la economía.

En la mayoría de los países desarrollados las operaciones financieras se realizan a través de dos canales principales: las instituciones y los mercados. Las instituciones financieras ponen indirectamente en contacto a los proveedores con los usuarios de los fondos (es decir, los prestamistas y los prestatarios) transformando los plazos, vencimientos, etc. a través de la emisión de créditos a ellos mismos. Incluyen entre otros organismos a los bancos comerciales y otras instituciones de depósito, las fuentes tradicionales de intermediación financiera, y la banca de inversión y otras fuentes de intermediación bursátil. Aunque las instituciones financieras son uno de los principales conductos a través de los cuales los activos financieros de los ahorradores se transforman y fluyen hacia los usuarios finales de los fondos, en general ellas mismas hacen un uso extensivo de los

mercados financieros para alcanzar sus metas. Los mercados financieros por su parte ponen en contacto a los proveedores con los usuarios de los fondos de una manera más o menos directa, normalmente a través de la compra y venta de valores. Aunque los modernos sistemas financieros ofrecen una mezcla de ambos canales de intermediación, diferentes sectores suelen caracterizarse por el predominio de uno u otro canal. No obstante, el problema no es qué estructura prevalece, sino que el sistema funcione de una manera estable y eficiente.

Este esquema no impide las relaciones bilaterales entre prestatarios y prestamistas que no pasan por la arquitectura formal del sistema financiero. Los préstamos de los miembros de una familia o los parientes cercanos al dueño de un pequeño negocio son un ejemplo típico de tales operaciones. Muchas de las funciones realizadas por el sistema financiero pueden, al menos en teoría, hacerse sobre una base bilateral. Por ejemplo, una función importante del sistema financiero es resolver los problemas de control e información. En el caso del pequeño negocio que acabamos de mencionar, estos problemas se ven atenuados en virtud de la relación familiar que existe entre el prestatario y el prestamista.

Aunque los intercambios bilaterales pueden ser efectivos a pequeña escala, en un contexto más amplio existen límites para la viabilidad de tales intercambios. La colocación de capital a través de espacios geográficos más amplios o a través del tiempo requiere un mecanismo más eficiente que vincule a los usuarios con los proveedores de capital que están dispersos por todo el mundo, lo que explica en parte por qué la gran mayoría de las operaciones financieras se canaliza a través del sistema financiero.

La necesidad de la regulación financiera

Cuando funciona bien, el sistema financiero ayuda a crear un sistema justo, estable y eficiente que apoya el crecimiento sostenible de la economía a largo plazo. Este apoyo debería considerarse su función primaria. En muchos casos el sistema financiero cumple con este propósito. Y en teoría, si el sistema financiero pudiera funcionar eficientemente por sí mismo, no habría necesidad de una intervención reguladora, al menos no en términos de eficiencia económica. De hecho, uno de los principios fundamentales de la eficiencia regulatoria requiere que los funcionarios identifiquen apropiadamente los momentos en que la intervención es necesaria para generar resultados estables y eficientes, y luego elegir el enfoque menos costoso para alcanzar tales objetivos. En otras palabras, la

decisión de intervenir directamente en el funcionamiento de un mercado debería basarse en el supuesto de que la intervención puede corregir con éxito el problema sin empeorar las cosas (es decir, que sea efectiva) y que el costo de un mal funcionamiento del mercado sería mayor que los costos impuestos por la intervención (es decir, que sea eficiente).

La carga impuesta por las intervenciones reguladoras es un aspecto importante y no debería pasarse por alto. Sin embargo, la experiencia histórica muestra una tendencia en las finanzas hacia la erosión periódica de la disciplina de mercado, lo que da pie a ciclos de aumento y disminución en el valor de los activos. Los problemas se desarrollan durante los periodos de prosperidad y se manifiestan durante las “caídas” que les siguen o las precipitan, en ocasiones con graves consecuencias para la economía. Los costos privados y sociales de las crisis financieras son tan altos que el gobierno tiene un claro papel en el mantenimiento de la estabilidad financiera con el fin de reducir al mínimo los riesgos y costos de las mismas.

Aunque numerosos factores han contribuido al estallido de las crisis financieras, el comportamiento de las instituciones siempre ha estado en la mira. Los factores clave que han favorecido el desarrollo de las crisis anteriores incluyen una pobre administración de riesgos por parte de las grandes instituciones financieras, con límites de crédito pobremente diseñados y escasamente aplicados, una mala dirección y control internos, y una supervisión inadecuada de los riesgos operativos. En ocasiones, también ha habido problemas relacionados con la divulgación inadecuada de la información y la falta de transparencia, con la interdependencia entre las instituciones y los mercados, especialmente en el caso de instituciones que trabajan o financian sus operaciones a través de múltiples sectores, con los modelos de administración de riesgos y otras innovaciones, y con la falta de liquidez en los mercados.

La llamada crisis hipotecaria de los créditos subprime tenía todas estas características, empezando con los desequilibrios en el frente macroeconómico e incluyendo incentivos falsos a través de toda la cadena de participantes en el mercado, que iba desde la creación de créditos hasta la distribución de valores respaldados por dichos créditos. Los inversionistas por su parte no tomaron las debidas diligencias y confiaron exclusivamente en calificaciones crediticias que fueron incapaces de comprender en su totalidad, además de que la mayoría de los participantes subestimaron en gran medida la liquidez necesaria para sostener el mercado.

¿Qué pasó con las autoridades financieras? Uno de los principales objetivos de las políticas regulatorias es evitar que los problemas de instituciones y mercados individuales se extiendan hacia el resto de la economía. Las crisis financieras son una prueba del fracaso del marco regulatorio, ya que implican la existencia de problemas que se extienden ampliamente a otras áreas. Problemas que de otra manera hubieran podido atribuirse a una mala administración por parte de instituciones individuales tienden en el agregado a reflejar una pobre supervisión y aplicación de las leyes, ya que permiten que las deficiencias de varias instituciones diferentes empeoren bajo las mismas condiciones externas. Como resultado de la crisis de los créditos subprime se hizo evidente que los supervisores de algunos sectores no hicieron valer adecuadamente los criterios apropiados de suscripción y administración de riesgos, lo que permitió que el apalancamiento creciera en exceso a través vehículos y formas de inversión fuera del balance.

No es de sorprender que los eventos de la crisis llevaran a una revisión profunda de los marcos existentes con el propósito de corregir las deficiencias a nivel nacional. De hecho, muchas de las medidas aplicadas para resolver los problemas de inestabilidad y contagio son en sí mismas productos derivados de las crisis pasadas. Todas las crisis tienen una parte de idiosincrasia, pero también tienen muchos elementos en común. En retrospectiva, se puede decir que la crisis de los créditos subprime refleja las mismas deficiencias básicas que son endémicas en las finanzas modernas: grandes diferencias en el poder de mercado y los intercambios de información entre los participantes, que en algunos casos llevan a una conducta irresponsable y fraudulenta, con efectos que no se controlan apropiadamente desde el principio permitiendo que se extiendan. Estas deficiencias reflejan las “fallas fundamentales del mercado financiero”, que en realidad nunca desaparecen completamente del sistema y simplemente se manifiestan de diferentes formas a través del tiempo.

Cuando existen fallas en el mercado, como la falta de simetría en la información y las externalidades, es probable que los mercados financieros no cumplan adecuadamente con sus funciones. Por ejemplo, es posible que los fondos no se distribuyan de forma óptima. Puede parecer trivial, pero una mala distribución puede tener costos económicos reales, como se ve comúnmente en el estallido de las burbujas en el precio de los activos. Resulta importante notar que, en presencia de un mal funcionamiento del mercado, existe la posibilidad de que los mercados financieros no administren de manera efectiva los riesgos y estén sujetos a otras deficiencias, con consecuencias económicas potencialmente graves.

La existencia de tales fallas significa en efecto que la competencia y la disciplina de mercado no son suficientes para garantizar la eficiencia, el orden y la imparcialidad de los mercados financieros. Un mal funcionamiento del mercado también da pie a la necesidad de medidas que protejan a los prestatarios, inversionistas y otros usuarios finales del sistema financiero contra el riesgo de pérdidas debidas a quiebras institucionales, así como contra fraudes, prácticas ilícitas y otras conductas inmorales por parte de los prestadores de servicios. Quizá la posibilidad de sufrir grandes pérdidas económicas y sociales como resultado de la inestabilidad sea más que nada una de las principales razones para la regulación financiera, cuyo objetivo es asegurar que los problemas en el mercado financiero se contengan apropiadamente y no se extiendan hacia terceras partes no involucradas o hacia la economía en su conjunto. Pero, como señalamos anteriormente, esta tarea es más fácil de decir que de hacer.

Retos en el diseño de los marcos de regulación financiera

Hablando en términos generales, en la mayoría de las áreas los marcos de regulación financiera buscan proteger al sistema contra las consecuencias de las fallas y asegurar un buen comportamiento de mercado por parte de los prestadores de servicios, así como un funcionamiento apropiado de las fuerzas competitivas, con una protección adecuada de los consumidores de los servicios financieros y los inversionistas. La experiencia sugiere que estos objetivos de las políticas financieras no pueden alcanzarse en su conjunto, al menos no en su totalidad. En vez de eso, es necesario hacer varios compromisos.

Tomemos por ejemplo la estabilidad del sistema. La evidencia indica que el sistema financiero puede volverse inestable y que tal inestabilidad normalmente ocurre debido a que los bancos están inherentemente sujetos a cierto grado de inestabilidad como consecuencia de obtener sus fondos a través de pasivos (depósitos) que se pueden retirar en cualquier momento, al mismo tiempo que mantienen activos de riesgo a largo plazo. Esta inestabilidad puede tener considerables efectos negativos para el resto de la industria. Las autoridades responsables de las políticas económicas muestran una auténtica preocupación por la posibilidad de una inestabilidad sistémica y es lógico que le den la más alta prioridad entre los diferentes objetivos, debido al hecho de que si el sistema no es seguro y estable resulta extremadamente difícil, si no es que imposible, lograr cualquiera de las otras metas de las políticas financieras. La pregunta es cómo.

Dados los riesgos, es probable que los responsables de las políticas económicas prefieran mantenerse del lado de la cautela. Sin embargo, es necesario tomar algunos riesgos para promover la actividad económica, por lo que la aplicación de una regulación sólida y segura necesita circunscribirse en cierta medida para permitir que los mercados operen como se desea, pero no lo suficiente como para permitir que se desarrollen graves problemas.

Mantener la estabilidad del sistema financiero depende en gran medida de conservar la confianza. El intercambio económico en general y las operaciones financieras en particular dependen de manera importante de la seguridad y la confianza. Los consumidores de los servicios financieros deben tener ciertas garantías de que los mercados y las instituciones financieras son sólidas y seguras, y que operan de acuerdo con reglas y procedimientos que son *justos, transparentes, libres de conflictos de interés* y otros problemas similares. Pero como lo demuestra el estallido de las crisis, incluso los participantes de mercado más experimentados pueden perder la confianza en la solidez e integridad de sus contrapartes. Muchas crisis financieras han empezado de esta manera, provocadas por una pérdida contagiosa de confianza en la integridad de las instituciones o el sistema en su conjunto.

Una de las formas en que los responsables de las políticas económicas buscan evitar la pérdida de la confianza en la banca y evitar así el retiro masivo de fondos es a través del seguro de depósitos. Sin embargo, la historia sugiere que, para que el sistema de seguro de depósitos tenga éxito como mecanismo estabilizador, debe cubrir un valor monetario lo suficientemente alto como para evitar que los depositantes salgan corriendo al primer signo de peligro. El problema es que una vez que la cobertura es suficientemente alta como para evitar que los depositantes retiren su dinero, existe la posibilidad de crear un incentivo para que los bancos mantengan un nivel de reservas líquidas menor al aconsejable o, peor aún, conserven en sus carteras una cantidad excesiva de activos de riesgo. En resumen, se debe establecer un compromiso entre la capacidad que tiene un sistema de seguro de depósitos para evitar la retirada masiva de fondos y los incentivos que se le dan tanto a los depositantes como a los directores de los bancos. La posibilidad de que la institución que recibe los depósitos, el depositante o ambos se vuelvan menos "prudentes" de lo que en otras circunstancias sería el caso y dependan de la existencia de una red de seguridad creada por el estado para tomar más riesgos de los necesarios es lo que los economistas han llamado el problema del "riesgo moral" asociado al seguro de depósitos.

Un problema de los objetivos regulatorios, como la protección de los consumidores e inversionistas, es que no pueden medirse fácilmente, lo que significa que a menudo se basan en una evaluación subjetiva de cuánto se ha logrado. Debido a que es difícil decir con exactitud en qué momento los consumidores o inversionistas están adecuadamente protegidos dentro de un contexto dado, los responsables de las políticas económicas pueden verse tentados a establecer criterios sumamente estrictos para resguardarse de los problemas y luego apretarlos más cuando los problemas surjan. Pero este enfoque puede obstaculizar el logro de otras metas de interés público.

Consideremos el caso de los reglamentos prudenciales. Los reglamentos prudenciales se ocupan principalmente de la solvencia y, por lo tanto, suelen enfocarse en asuntos que afectan la situación económica de los proveedores de servicios financieros. Al hacerlo así se cumplen dos propósitos. Por una parte, garantizar la seguridad y solidez de las instituciones financieras ayuda a reducir al mínimo el riesgo de pérdida de los consumidores debido a la quiebra de los proveedores de servicios. Por la otra, también contribuye al objetivo de reducir al mínimo el riesgo sistémico. Pero ¿cuántas quiebras han sido consistentes con este objetivo? La respuesta no es clara, pero es muy probable que el número no sea cero.

El riesgo es algo inherente a la intermediación financiera. Una función clave de los bancos y otros intermediarios es evaluar, administrar y transformar el crédito, las tasas de interés, los vencimientos y otros tipos de riesgos financieros. Inevitablemente algunas instituciones se equivocan en el proceso. Sin embargo, la meta de las políticas no es eliminar el riesgo financiero para evitar las quiebras, sino asegurarse de que dichos errores de juicio no se vuelvan un lugar común y que la estabilidad del sistema financiero se conserve en su conjunto. Una parte del riesgo en el sistema proviene en última instancia de la actividad económica y la única manera segura de eliminar el riesgo es eliminar la actividad que lo ocasiona. De lo contrario el resultado final de tratar de eliminar todo el riesgo de los sectores regulados muy probablemente lo enviaría hacia áreas menos transparentes y reguladas o sobre las familias, lo que claramente resulta menos conveniente desde el punto de vista de la protección del consumidor o la estabilidad sistémica.

El enfoque ideal es encontrar el *balance apropiado* entre mantener la seguridad y solidez del sistema y permitir que las instituciones y mercados financieros desempeñen libremente sus funciones. En vez de hacer que las instituciones o el sistema en su conjunto sean más seguros, las medidas

regulatorias extremadamente detalladas o demasiado restrictivas pueden provocar distorsiones en la asignación y evaluación de los recursos financieros y limitar la capacidad de las instituciones financieras para responder a los cambios en el ambiente competitivo, lo que al final las puede hacer poco rentables y seguras. La alternativa posiblemente sea tolerar algunas quiebras, aunque no demasiadas. Después de todo, las crisis también enseñan que es igualmente posible hacer demasiado poco. Este es otro recordatorio de los tipos de conflictos de interés, problemas de dirección y deficiencias en la administración de riesgos que pueden surgir en las grandes instituciones financieras. Estas condiciones dificultan el adecuado funcionamiento de la disciplina de mercado. La autodisciplina también se vuelve menos efectiva conforme los problemas al interior de una institución aumentan, lo que significa que una intervención reguladora cada vez más grande se vuelve necesaria.

Órganos reguladores: componentes fundamentales de un marco regulatorio efectivo y eficiente

Lo anterior sugiere que la aceptación de un caso válido para la regulación financiera no ofrece una guía acerca de qué es exactamente lo que debería regularse o cómo. No se ha encontrado ninguna forma sistemática de vincular los objetivos de la política financiera considerada en favor del interés público con instrumentos de regulación específicos, incluso en tiempos normales. Y existe además un problema de tiempo, lo que significa que es difícil diseñar reglas explícitas para una situación particular que capturen todos los efectos dinámicos relevantes, es decir, los cambios en la situación. El marco regulatorio establece condiciones específicas para los servicios financieros y es contra un telón de fondo determinado que el sistema financiero evoluciona. Pero el desarrollo de la industria y las innovaciones pueden dar como resultado productos y actividades que no estaban contemplados bajo un esquema regulatorio existente, en cuyo caso es el sistema regulatorio el que debe adaptarse.

La eficiencia y efectividad de la regulación requieren encontrar el balance apropiado, lo que dependiendo de las circunstancias puede significar una mayor regulación, una desregulación o una rerregulación. Regular los servicios financieros puede no ser enteramente un proceso de prueba y error, pero las autoridades aún deben producir un perfecto libro de “recetas regulatorias” que les digan, por ejemplo, qué tanta supervisión es necesaria para garantizar un sistema financiero sólido y seguro, en qué medida la competencia entre instituciones puede sustituir a la supervisión prudencial, qué tanto puede permitírsele a la banca, los seguros, los

valores y otros servicios financieros mezclarse sin sacrificar otras metas regulatorias, etc. La mayoría de los intentos resultan en una multiplicidad de reglas, algunas de las cuales se traslapan en cuanto a las áreas que cubren, mientras que a un nivel más bajo otras varían dependiendo del tipo de institución, la naturaleza del producto o servicio, la forma en que se distribuye (p. ej. de forma pública o privada) y para quién.

Un régimen regulatorio efectivo y eficiente determina si la regulación u otras alternativas no regulatorias son mejores bajo un conjunto dado de circunstancias. Un paso importante en el proceso de diseño es establecer límites en cuanto al alcance de la regulación para evitar distorsiones u ofrecer incentivos incorrectos (p. ej. el riesgo moral), al mismo tiempo que se garantiza que todos los participantes, desde los inversionistas y usuarios finales hasta los proveedores de servicios cuentan con los incentivos adecuados para tomar las decisiones económicas correctas, así como con la información necesaria sobre la cual dichas decisiones puedan basarse. El esquema ideal es desarrollar un conjunto de principios que influyan en los incentivos, sin importar la estructura que tengan las empresas financieras. Esto requiere asegurar que los incentivos de cada intermediario financiero sean consistentes con el objetivo de salvaguardar los intereses de aquellos inversionistas que poseen las obligaciones de dicho intermediario.

Es importante notar que los elementos básicos de la calidad regulatoria no se limitan solamente a las políticas (es decir, las reglas). También debe haber instituciones reguladoras apropiadas que ayuden a cumplir con los objetivos a través de un conjunto adecuado de instrumentos a su disposición. Las reglas por sí solas no son suficientes. De hecho, al revisar el cumplimiento de las mejores prácticas y normas internacionales por parte de los distintos países, aquellos que no obtuvieron altas calificaciones contaban en la mayoría de los casos con las leyes y reglamentos necesarios. Sin embargo, por lo general mostraban una débil aplicación de las mismas, como en el caso de su ejecución, la consistencia de su aplicación y el ejercicio oportuno y efectivo del poder regulatorio. A menudo son estas deficiencias las que dan por resultado factores de riesgo que permanecen sin identificar o resolver más que la ausencia de reglas en sí misma.

En pocas palabras, aunque la referencia genérica a menudo es la “regulación financiera”, el marco regulatorio en realidad consiste de tres elementos: *políticas regulatorias, instituciones reguladoras y herramientas regulatorias*. Las tres son componentes necesarios de un régimen

regulatorio efectivo y eficiente. Ninguna es suficiente en sí misma para garantizar los resultados. La regulación financiera no puede entenderse como algo aislado, sino que debe considerarse en relación con estos tres elementos: las reglas, los organismos reguladores y las prácticas y procedimientos, incluyendo aspectos como la capacidad y la distribución de poderes.

En la mayoría de los casos, el marco regulatorio en su conjunto es resultado de circunstancias históricas, políticas y económicas específicas. Históricamente el marco legal ha tenido diferentes niveles de participación en la regulación, dependiendo de la naturaleza del mercado y la mezcla de negocios y entidades reguladoras. Las leyes que crean a los órganos reguladores son contextuales, es decir, han sido elaboradas para una estructura determinada del sistema financiero bajo una serie de supuestos relativos a su posible evolución. En muchos países desarrollados, la legislación original que las hizo posibles se creó en una época en la que las instituciones financieras estaban más especializadas. De acuerdo con esto, a las autoridades reguladoras se les dio desde el principio un fuerte enfoque institucional que reflejaba las especificidades de los diferentes tipos de instituciones. Así, a los reguladores se les dio la responsabilidad sobre ciertos tipos de instituciones financieras y se les dieron mandatos hechos a la medida de la tradicional mezcla de negocios de un tipo particular de institución. La estructura de la supervisión financiera siguió el ejemplo.

En muchos casos, la estructura organizativa de los órganos reguladores ha cambiado con el tiempo conforme las circunstancias han evolucionado. La regulación de los servicios financieros a menudo necesita adaptarse conforme las circunstancias implícitas cambian, lo que implica que todos los componentes están sujetos a una *revisión* periódica para garantizar que cualquier medida adoptada siga siendo relevante de acuerdo con las tareas para las que fue creada, así como efectiva y eficiente en sus logros. Esto incluye las funciones realizadas por las instituciones reguladoras.

Las actividades de los reguladores son determinadas en parte por la autoridad que les confiere la legislación. Esta autoridad varía con el tiempo y de país a país, y puede no ser la misma para todos los sectores. Los órganos legislativos de muchos países aprueban estatutos que delegan dicha autoridad en varias agencias administrativas u órganos reguladores. La legislación “que hace esto posible” normalmente describe en términos generales las prioridades y normas que gobiernan la conducta de las instituciones o el mercado financiero, pero la responsabilidad de llenar

los detalles recae en los reguladores, quienes en algunos casos también reciben amplios poderes ejecutivos. Cuando éste es el caso, los reguladores normalmente pueden trabajar proactivamente estableciendo reglas antes del suceso para prevenir los problemas, así como tomar acciones correctivas después del hecho. En algunos países son las autoridades federales las que supervisan a las instituciones, productos, mercados, etc., mientras que en otros esto es competencia de las autoridades locales o regionales (p. ej. los estados, provincias, Länder, cantones, etc.).

La autoridad para establecer reglas (y en algunos casos hacerlas valer) sobre ciertas prácticas también puede delegarse en organismos del sector privado (como auditores, actuarios y organizaciones autorreguladas o SRO, por sus siglas en inglés), a los que se dan responsabilidades específicas de acuerdo con sus áreas particulares de competencia conforme a convenios legales y operativos que varían entre los distintos países. Asimismo, las asociaciones industriales y comerciales también pueden desempeñar un importante papel en la regulación de algunos mercados, aunque sus decisiones pueden servir únicamente como recomendaciones sobre las mejores prácticas y pueden no ser aplicables en un sentido estrictamente legal. Existen excepciones, por supuesto. En algunos casos las SRO tienen una autoridad regulatoria formal otorgada por los gobiernos nacionales, estatales o locales. La mayoría de estos organismos han operado principalmente en los mercados de valores. El ejemplo típico son las bolsas de valores, que históricamente han desempeñado diversas funciones reguladoras, como establecer requisitos para la cotización de títulos, la distribución de información y la supervisión de las prácticas comerciales con el fin de protegerse contra el uso indebido de información privilegiada y la manipulación del mercado.

Ya sea que se trate de organismos del sector público o privado, los reguladores y supervisores necesitan adquirir un amplio conocimiento y experiencia en el uso apropiado de las herramientas regulatorias con el fin de aplicarlas de manera efectiva. Las reglas son sólo uno de muchos instrumentos que deberían formar parte de la caja de herramientas de los reguladores. Otros incluyen la presión moral con soluciones basadas en el mercado, las garantías, la vigilancia, los créditos, los subsidios, donaciones y programas de apoyo, y la participación y control del gobierno por mencionar algunos.

En resumen, la aplicación de políticas públicas en el campo de los servicios financieros incluye una mezcla compleja de diferentes ingredientes regulatorios, algunos de los cuales están dirigidos hacia la

obtención de metas a nivel de sistema, mientras que otros se ocupan de metas basadas en el mercado o son medidas dirigidas a instituciones o productos específicos. Algunas reglas son activas, mientras que otras son más pasivas. Algunas reglas son prescriptivas, mientras que otras se basan en principios. Entre las reglas prescriptivas algunas son positivas (“haz esto”) mientras que otras son negativas (“no hagas esto”). Algunas reglas son cuantitativas (p. ej. los requisitos de adecuación de capital), mientras que otras son cualitativas (p. ej. las “pruebas de aptitud y capacidad” para los accionistas, directores y gerentes de las instituciones financieras). Para cualquier sistema financiero, el aparato legal y regulatorio completo consiste en medidas provenientes de cada grupo en distintas combinaciones, además de las instituciones reguladoras correspondientes, incluyendo a los supervisores, así como una caja de herramientas bien equipada que sea consistente y pueda responder a la rápida evolución del sistema financiero y su integración en la economía mundial. Más aún, dados los fuertes lazos financieros y económicos entre los sistemas financieros de todo el mundo, los efectos internacionales de las políticas regulatorias también deben tomarse en cuenta.



◆ Bibliografía ◆

México en el régimen climático internacional: retos y oportunidades para una mejor gobernanza

Bruno Brandão

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (2009). Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012, Semarnat.

Galindo, Luis Miguel, coordinador (2009). La economía del cambio climático en México. SHCP-Semarnat, México.

Instituto Nacional de Ecología, INE (2006). Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2006. Semarnat.

México. Ley General de cambio Climático. Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011a). Blending Climate Finance Through National Climate Funds.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2011b). Human Development in a Changing Climate: a Framework for Climate Finance

Secretariado Interino del Fondo Climático Verde (2012). Primer Reunión del Consejo Directivo del Fondo Climático Verde. Comunicado de prensa.

Stern, N., (2007), The Economics of Climate Change: The Stern Review, Great Britain: Cambridge University Press.

Transparencia Internacional (2010). Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático.

Otras referencias:

Climate Funds Update. Disponible en: <http://www.climatefundsupdate.org>

Climate Action Tracker: reporte México 2012. Disponible en: <http://climateactiontracker.org>

Los partidos y sus cuentas. Financiamiento generoso y fiscalización tardía.

Eduardo R. Huchim May

Ackerman, John M. 2012. *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*. México: IIJ-UNAM.

Ackerman, John M. (Coord.). 2009. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Bobbio, Norberto. 2004. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bovero, Michelangelo. 2002. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Editorial Trotta.

Cárdenas García, Jaime. 2000. *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México: UNAM.

----- 2004. *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*. México: IIJ-UNAM.

Córdova Vianello, Lorenzo, y Pablo Salazar Ugarte (coordinadores). 2008. *Estudios sobre la reforma electoral 2007*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Crouch, Colin. 2004. *Posdemocracia*. México: Taurus.

De Lassé, Rolando. 2011. *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. México: TEPJF.

Duverger, Maurice. 1992. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Huchim, Eduardo R. 1997. *Las nuevas elecciones. 1997 en la transición mexicana 2000*. México: Plaza y Janés.

----- 2006. *Qué pex con el voto. El largo camino de México a la democracia*. México: Terracota.

- 2008. *El dinero de los partidos. Treinta años de financiamiento público en México (1997-2007)*. Instituto Electoral del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coordinadores). 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa.
- Kelsen, Hans. 2005. *Esencia y valor de la democracia*. España: Colofón.
- Larrosa Haro, Manuel. 2011. *Tope de gastos de campaña. Argumentos y razonamientos sobre la declaración de nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa*. TEPJF.
- Michels, Robert. 2002. *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. México: Amorrortu/editores.
- Ochoa González, Óscar (coordinador). 2008. *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. México: EGAP - Tecnológico de Monterrey y Miguel Ángel Porrúa.
- Paoli Bolio, Francisco J., y Farrera Bravo, Gonzalo. 2011. *Topes de campaña y propaganda velada*. México: TEPJF.
- Rodríguez Araujo, Octavio. 1989. *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez Araujo, Octavio, coordinador, 2009. México. *¿Un nuevo régimen político?* (México, Siglo XXI).
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. México: Alianza Editorial, 2ª edición.
- 1998. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- 2006. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

La importancia del control interno en la gestión pública: definición, modelos y la eficacia de los entes públicos

José Oyola Santiago

Auditoría Superior de la Federación, en <http://www.asf.gob.mx/>
Mensaje del CPC, Juan M. Portal, Auditor Superior de la Federación, Presentación del Manual de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, 12 de octubre de 2010.

Banco Mundial, en <http://www.worldbank.org/>
La evaluación de impacto en la practica, 2011.

IT Governance Institute, en <http://www.itgi.org>
CobiT 5: A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT

COSO, en <http://www.ic.coso.org/default.aspx>
Sistema Integrado de Control Interno (1992)
Guidance on Enterprise Risk Management (1994)
Exposure Draft: Integrated Control Exposure Draft (2010)

Government Accountability Office (GAO), en <http://www.gao.gov>
GAO-12-575R, Effectiveness of Block Grants (2012).

ISSAI, Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores, en: <http://www.issai.org/>
Guía Para Las Normas De Control Interno Del Sector Público (1992)

Lineamientos para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública (2000), disponible en <http://www.wgpd.org.mx> y en <http://www.issai.org/>

Secretaría de Función Pública, México, en <http://www.funcionpublica.gob.mx/>

Auditoría Forense

Muna Dora Buchahin Abulhosn

- Álvarez Tolcheff, Enrique. *El Fraude en la Gestión Pública: Su fiscalización y enjuiciamiento por las EFS*. Séptima Edición. Tribunal de Cuentas y Fundación Ceddet. España 2012.
- Garzón Valdez Ernesto, Rabotnikof, Nora, González Amuchastegui, Jesús y Otros. *Poder, Derecho y Corrupción*. Siglo Veintiuno Editores. Primera Edición. México, 2003.
- Castillo Vandenpeereboom, Rafael. *El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno: algunos casos de derecho comparado entre España, Argentina, México y Perú*. México, ESFE, 2009.
- Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, México, ASF, 2001.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Segunda edición, México, Porrúa, 1998.
- García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las impunidades del poder en el derecho administrativo*. Segunda Edición, España, Editorial Civitas, 1979.
- García Villegas, Mauricio, *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*, Siglo del Hombre Editores, DeJuSticia, Colección Derecho y Ciudadanía, 2009, primera reimpresión, 201, Bogotá.D. C.
- Gascón Abellán, Marina, *Los Hechos en el Derecho. Bases Argumentales de la Prueba*. Primera Edición, Marcial Pons. Monografías Jurídicas. Madrid, 1999.
- Grimm Dieter, *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales. Primera Edición* Estudio preliminar de Antonio López Pina. Traducción Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón. Editorial Trotta, S.A., Madrid, España 2006.
- González de Aragón Ortiz, Arturo, *Para entender la Auditoría Superior de la Federación*, Primera Edición. Nostra Ediciones, 2009.
- Haro Bélchez, Guillermo, *Fiscalización superior. Avances y retos*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- Kielmanovich, Jorge L., *Teoría de la prueba y medios probatorios*. Tercera Edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina. 2004.

- Klaus-Henning Busse, *El papel de las EFS en el Combate a la Corrupción*. Publicado en el International Journal of Auditing. Julio de 2007
- Larrañaga, Pablo. *El concepto de Responsabilidad*. Biblioteca de Ética, Primera Edición. Filosofía del Derecho y Política. Distribuciones Fontamara, S.A. México, 2000. Pág. 107.
- Malem Seña, Jorge F., *La corrupción Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Primera Edición. Gedisa Editorial. Noviembre del 2002, Barcelona.
- Muñoz, Conde Francisco, *La relación entre el Sistema del Derecho Penal y Política Criminal. Historia de una relación atormentada*. Editorial Ubijus. Colección Vanguardia en Ciencias Penales. México, 2008.
- Sandoval, Irma Eréndira, Coordinadora, *Corrupción y transparencia debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Editorial Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1ª ed., México, 2009
- Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*. México, UNAM, 2004.
- Taruffo, Michele, *La prueba de los hechos*, Primera Edición. traducción de Jordi Ferrer Beltrán, Editorial Trotta. Italia 2012.
- Wroblewsky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Primera Edición. Editorial Fontamara. México, 2001.
- La Declaración de Lima*. INTOSAI General Secretariat-RECHNUNGSHOF (Austrian Court of Audit) DAMPFSCHEIFFSTRASSE 2 A-1033 VIENNA, AUSTRIA. WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>
- Iniciativa que reforma los artículos 73,74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Año Tercero, Sección Sexta, número 6538. Comisión de Puntos Constitucionales, el 16 de febrero del 2012. Índice "C", foja 39, Libro XIV.
- Introducción a la Auditoría Forense*. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. Unidad General de Administración. Notas del Curso de Capacitación del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. México, 2012.

**La importancia de los órganos reguladores en
los mercados financieros**

Stephen A. Lumpkin

Lumpkin, S. "Regulatory Issues Related to Financial Innovation", en *Financial Market Trends*, Vol. 2009/2, marzo de 2010.

Lumpkin, S., "Resolutions of Weak Institutions: Lessons Learned From Previous Crises", en *OECD Financial Market Trends*, Vol. 2008/2, diciembre de 2008; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/47/24/41942943.pdf>.

Lumpkin, S. "The Financial Policy Landscape: A Conceptual Overview", en *Financial Market Trends*, No. 90, abril de 2006.

Lumpkin, S. "Supervision of Financial Services in the OECD Area", en *Financial Market Trends*, No. 81, abril de 2002.

OCDE (2011), *Bank Competition and Financial Stability*, OECD Publishing. Informe preparado por los miembros de la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales para el taller de trabajo del G20 "El nuevo panorama financiero", patrocinado por el Departamento del Tesoro Australiano y el Banco de la Reserva de Australia; disponible en <http://www.oecd.org/regreform/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/bankcompetitionandfinancialstability.htm>

Schich, S., "Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects", en *OECD Financial Market Trends*, Vol. 2008/2, diciembre de 2008; disponible en <http://www.oecd.org/insurance/insurance/41894959.pdf>

Schich, S., "Expanded Guarantees for Banks: Benefits, Costs and Exit Issues", en *OECD Financial Market Trends*, Vol. 2009/2, noviembre de 2009; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/48/44260489.pdf>.

Schich, S. y S. Lindh, "Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?", en *OECD Financial Market Trends*, Vol. 2012/1, junio de 2012; disponible en <http://www.oecd.org/finance/financialmarkets/50586138.pdf>

CPC. Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación

C.P. Juan Javier Pérez Saaverda
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Auditor Especial de Desempeño

Mtro. José Miguel Macías Fernández
Auditor Especial de Tecnologías e Información

Lic. David Colmenares Páramo
Auditor Especial de Gasto Federalizado

Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez
Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

Lic. Salim Arturo Orcí Magaña
Titular de la Unidad General de Administración

C.P. Raúl Robles Segura
Coordinador de Planeación
y Asuntos Estratégicos

C.P. Sergio Gallardo Franco
Coordinador de Análisis y
Seguimiento de la Gestión

C.P. Alfonso García Fernández
Jefe de Asesores del
Auditor Superior de la Federación

Lic. Benjamín Fuentes Castro
Secretario Técnico del
Auditor Superior de la Federación

La publicación de la “Revista Técnica sobre Rendición
de Cuentas y Fiscalización Superior No. 3”
terminó de imprimirse en agosto de 2012,
en México, D.F. en los talleres de:
Ed. Color, S.A. de C.V.
Te l: 5547 1542

Esta edición consta de 2,500 ejemplares.