

CAPÍTULO II.- MARCO TEÓRICO

2.1.- Marco Referencial

El presente trabajo de disertación se refiere al control interno como instrumento para hacer transparente la administración de los recursos públicos y con ello, abatir o reducir los altos índices de corrupción en la Administración Pública, Federal.

La Comisión Federal de Electricidad es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dependiente de la Secretaría de Energía del Gobierno Federal.

La integración del presente trabajo se sustenta en literatura contenida en:

- Libros de texto universitarios.
- Revistas del Instituto Mexicano de Contadores Públicos y del Colegio de Contadores Públicos de Sonora.
- Manuales de políticas, normas y lineamientos emitidos en su momento por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública.
- Publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.
- Publicaciones en Diarios locales y nacionales.
- Diversos folletos y publicaciones.
- Encuestas de opinión, (detalle y análisis en apartado de resultados)

Control Interno.

La Comisión de Normas y Procedimientos de Auditoría del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, en el libro de texto Santillana II, de Juan Ramón Santillana González, define al Control Interno de la siguiente manera: “ El control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en una entidad para salvaguardar los activos, verificar la razonabilidad y confiabilidad de la información financiera, promover la eficiencia operacional y provocar adherencia a las políticas prescritas por la administración”.

Víctor M. Mendivil Escalante, autor de la obra “Elementos de Auditoría”, de editorial ECASA, define en la página 49 al control interno como sigue: “El control interno de un negocio es el sistema de su organización, los procedimientos que tiene implantados y el personal con que cuenta, estructurados en un todo para lograr tres objetivos fundamentales:

- Obtención de información financiera veraz, confiable y oportuna.
- Protección de los activos de la empresa.
- Promoción de eficiencia en la operación del negocio.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública definió en las guías generales de auditoría pública al control interno como sigue: “El sistema de control interno comprende el plan de organización, los métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables; que estarán protegidos y a salvo de

desperdicios, pérdida o mal uso; y que se obtendrá y conservará información confiable, la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes”.

La Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en un curso impartido para los Órganos Internos de Control, con el nombre de “ Programa Para el Fortalecimiento del Control Interno” del 11 de diciembre de 2001, retomó de TREADWAY COMISIÓN /COSO 1992, la siguiente definición de Control Interno: “ Un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la gerencia y otro personal de la administración, diseñado para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos de la organización clasificados en:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones
- Confiabilidad de la información financiera
- Cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas.

Para el Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno, los controles internos se encuentran referidos a un conjunto de elementos y planes coordinados por la propia autoridad que, actuando interrelacionadamente en la organización estatal, conforman un sistema dirigido a asegurar:

- La confiabilidad de los sistemas de información institucionales;
- El resguardo de los activos de la institución;
- Objetivos de eficiencia y eficacia operacional;
- El cumplimiento de las normas constitucionales y legales; y

- La adhesión del personal a las políticas y normas prescritas por la Administración.

Como puede apreciarse, en todos los conceptos vertidos, son congruentes los objetivos del control, en cuanto a generar información confiable, proteger los activos, promover la eficiencia operativa y apegarse a las políticas.

Para efecto del presente trabajo, el control interno se define como: “Los mecanismos y planes de acción que implementa, difunde y pone en práctica la Dirección de una entidad, para cumplir la misión y lograr la visión, ubicando al elemento humano como el más valioso dentro de la organización”. (Ricardo Silva Acedo)

En términos generales, la palabra control puede interpretarse como comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, dirección, guía, freno y regulación. (*ibidem*)

Control operativo.- El que se refiere al dominio o conducción de una situación, el cual es responsabilidad de los dueños de los procesos operativos de una organización, a través de los mecanismos de supervisión y de control. (*ibidem*)

Control verificativo.- El que se refiere a la evaluación de la efectividad de los controles operativos y el logro de metas y objetivos, funciones que recaen en personal independiente a la operación. (*ibidem*)

Antecedentes generales del control

Según referencias históricas, la función de control se ha ejercido desde siempre, y de alguna manera la han aplicado tanto el hombre como los animales y las plantas, unos por conveniencia y otros por instinto de conservación y supervivencia.

Hasta finales del siglo 20 el enfoque del control era mayormente correctivo, ya que sus elementos se utilizaban para evaluar los resultados al final de los procesos, de tal manera que las fallas y/o debilidades se conocían por sugerencias del cliente, sobre productos o servicios terminados o prestados, con las consecuencias inherentes.

En el siglo 21, el enfoque del control es y debe ser totalmente preventivo, sobre los procesos para que mediante la interacción de equipos de mejora y rediseño se identifiquen las debilidades y se implanten las acciones preventivas que propicien la eficiencia operativa, eficacia y efectividad para lograr los objetivos.

A la palabra control se le asocia comúnmente con la función de auditoría, sin embargo, el control es mucho más amplio, ya que la auditoría es una forma de control, y si es utilizada en forma apropiada, se convierte en un valioso instrumento de control.

Auditorias.- Son revisiones que lleva a cabo personal independiente a la operación, generalmente sobre hechos pasados, donde se determinan observaciones, hallazgos o situaciones irregulares, para los cuales, el auditor, en forma unilateral recomienda acciones correctivas, sobre un proceso para un producto o servicio final, acciones que en ocasiones no ayudan a corregir o no es posible implantarse.

(Ricardo Silva Acedo)

El control, sea operativo o verificativo, debe enfocarse a los procesos por parte de “Equipos de Mejora y Rediseño”, conformados por personal operativo y de control, quienes en forma concertada identifican oportunidades y acciones de mejora, siempre preventivas.

Analizando cada uno de los objetivos implícitos en el concepto de control interno, tenemos las siguientes reflexiones:

Protección de los activos de la empresa.- El patrimonio de la empresa se integra por recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, y en virtud de que son las personas las responsables de su administración, incluyendo en esta función la custodia y control, dichos recursos deben confiarse a *personal capacitado e íntegro*, para propiciar la eficiencia y eficacia.

En función de la importancia relativa de los recursos y riesgos a que están expuestos por sus características, la administración debe implementar e implantar controles suficientes y efectivos que los salvaguarden, teniendo presente el criterio de eficacia, es decir, el costo beneficio.

En resumen y en términos contables, el patrimonio de una empresa es la diferencia entre los derechos (activos) y las obligaciones externas (pasivos), contenidos en el Estado de Situación Financiera a una fecha determinada (Balance General).

Promoción de eficiencia operativa.- Para asegurar el uso adecuado de los recursos es necesario confiar su administración a personal intachable, reclutado, seleccionado y contratado en cumplimiento de la normatividad vigente aplicable, bajo el requerimiento de un perfil, aprobación de exámenes médicos y psicométricos, así como de pruebas de aptitudes y actitudes.

Aunado a lo anterior, la eficiencia operativa se logra mediante estrategias que ubiquen al recurso humano como el más valioso dentro de la empresa, propiciando primero una adecuada calidad de vida familiar, para después involucrarlo y comprometerlo con el aseguramiento de un sistema de calidad total dentro de la organización, requiriendo durante su desempeño, de una constante capacitación y evaluación periódica.

Generación de información relevante, veraz y oportuna.- Para generar información relevante, veraz y oportuna se requiere:

- **Querer hacerlo.-** Es cuestión de actitud, de voluntad, ganas de hacerlo y hacerlo bien desde el principio, con cuidado y diligencia profesional.
- **Saber hacerlo.-** Cuestión de aptitud, estar capacitado, física y mentalmente.
- **Poder hacerlo.-** Contar con los recursos, humanos, financieros, materiales y tecnológicos apropiados y con facultamiento y autorización competente.

Para que la información cumpla con atributos que permitan una adecuada y oportuna toma de decisiones, quien la prepara debe ser experto y ético, con valores para no distorsionarla en provecho personal.

La información que genera la Comisión Federal de Electricidad, se clasifica en dos grandes grupos:

- Información financiera (presupuestal-contable)
- Información técnica de operación.

La información financiera la conforman el presupuesto de inversión y de gasto corriente y su ejercicio correspondiente, el cual por ley y por fundamental control, debe soportarse con documentación con requisitos fiscales y administrativos vigentes.

La información técnica se integra por los proyectos y programas operativos que sustentan el presupuesto autorizado y la ejecución de dichos programas, con los cuales se avala el ejercicio del presupuesto.

Ambos grupos de información son susceptibles de intervención por parte de los órganos internos de control y demás instancias de fiscalización, conforme a sus atribuciones.

La importancia fundamental del control está en la efectividad para identificar y prevenir acciones y situaciones de riesgo que pueden afectar un proceso operativo o los resultados esperados.

La oportuna identificación de riesgos durante el estudio y evaluación del control interno, permite al auditor determinar la suficiencia y efectividad del sistema de control, y en función de esto, determinar el alcance y profundidad de los procedimientos a aplicar.

Los riesgos pueden ser consecuencia de los siguientes factores:

Externos:

- Los avances tecnológicos
- Los cambios económicos

Internos:

- Problemas con los sistemas informáticos pueden perjudicar las operaciones de la entidad.
- Los cambios de responsabilidades de los directivos.
- Un consejo de administración débil.

Para todo riesgo debe existir al menos un control, sin llegar al abuso de estos, ya que la era del cambio y de la cultura de la calidad total, requiere estructuras esbeltas y cada vez menor supervisión, bajo la premisa de que todo debe hacerse bien desde el principio, por lo cual, sólo deberán existir controles cuya relación costo-beneficio justifique su implantación, por lo que no deben ser ni más complejos ni más costosos que el propio proceso que controlan.

En todas las áreas de la Comisión Federal de Electricidad existen riesgos de operación inherentes a la función y riesgos por fenómenos ajenos, impredecibles o inevitables. La administración de los primeros corresponde al factor humano, y el grado de éxito o fracaso ante dichos riesgos estará en función de la preparación y facultamiento del personal para enfrentar situaciones adversas.

El estudio del control interno permite al auditor identificar situaciones y acciones de riesgo en la organización, las cuales deben estar administradas por controles efectivos en función de su importancia.

Los elementos implícitos en un sistema de control se enuncian y describen a continuación:

- Organización
- Procedimientos
- Personal
- Supervisión

Organización.- La estructura de la Administración Pública se integra en tres poderes: (*Anexo A*)

- Ejecutivo
- Legislativo
- Judicial

El Poder Ejecutivo Federal es presidido por el Presidente de la República, el Poder Legislativo lo constituye el Congreso de la Unión, formado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados y el Poder Judicial, presidido por el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación.

La misma estructura se integra en tres niveles:

- Federal
- Estatal
- Municipal

El nivel federal se conforma por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por los tres poderes antes enunciados.

El nivel estatal lo conforman las entidades federativas, con funciones establecidas en leyes estatales. El Poder Ejecutivo de este nivel es presidido por el Gobernador del Estado, el Poder Legislativo, formado por una Cámara de Diputados y el Poder Judicial, formado por el Tribunal Superior de Justicia y los Jueces del Fuero Común.

El nivel municipal es presidido por un Presidente Municipal, con facultades previstas en el artículo 115 constitucional.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

La Comisión Federal de Electricidad es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dependiente de la Secretaría de Energía. Su dirección está a cargo de un Director General que es nombrado por el Presidente de la República. (*Anexo B*)

A continuación se describe brevemente las funciones de cada una de las subdirecciones por especialidad:

- **Subdirección Técnica.-** Realiza estudios de factibilidad técnica para la construcción de plantas generadoras de los distintos tipos.
- **Subdirección de Construcción.-** Construye los proyectos autorizados, a través de contratos, con recursos del presupuesto o con financiamiento externo.
- **Subdirección de Generación.-** Opera y da mantenimiento a las plantas de generación.
- **Subdirección de Transmisión, Transformación y Control.-** Transforma por medio de subestaciones la energía generada para hacerla fluir a través de líneas de transmisión hasta los centros de población donde se recibe por otra subestación. Ejemplo (Subestación Villa de Seris)
- **Subdirección de Distribución.-** Distribuye, vende y cobra el servicio a los diversos usuarios, conforme a sus requerimientos.
- **Subdirección de Administración.-** Se encarga del aspecto normativo de los procesos contable, presupuestal, recursos humanos, compras, obra pública, etc.

Misión de la Comisión Federal de Electricidad

Asegurar dentro de un marco de competencia y actualizado tecnológicamente, el servicio de energía eléctrica, en condiciones de cantidad, calidad y precio, con la adecuada diversificación de fuentes de energía, optimizando la infraestructura para proporcionar una atención de excelencia a nuestros clientes; proteger el medio ambiente, promover el desarrollo social y respetar los valores de las poblaciones donde se ubican las obras de electrificación.

Visión de la Comisión Federal de Electricidad

Constituirse como empresa de clase mundial que participe competitivamente en la satisfacción de la demanda de energía eléctrica nacional e internacional, que optimice el uso de su infraestructura física y comercial, a la vanguardia de la tecnología, rentable, con imagen de excelencia, industria limpia y recursos humanos altamente calificados.

Objetivos de la Comisión Federal de Electricidad

Mantenerse como la más importante empresa de energía eléctrica nacional, cumplir la misión y encaminarse a la visión.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La Secretaría de la Función Pública es la dependencia del poder ejecutivo, cuyas facultades están establecidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con atribuciones para realizar auditorías a las dependencias y entidades del gobierno en sus tres niveles, cuando manejen recursos federales. (*Anexo C*)

La Secretaría de la Función Pública es en pocas palabras, la auditoría interna del gobierno federal, hasta el 10 de abril de 2003 se conocía como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Visión de la Secretaría de la Función Pública

La Visión de la Secretaría de la Función Pública es que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal, para lo cual su objetivo es abatir los niveles de corrupción en el país; dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal e impulsar la mejora en la calidad de la gestión pública.

Procedimientos.- Los procedimientos como elemento del control interno, son guías de acción propias de cada función o rubro que deben estar vigentes y ser del conocimiento del personal para su observancia, siendo conveniente realizar un inventario de procedimientos para proceder a la depuración de aquellos que se encuentren obsoletos. La responsabilidad de su aplicación recae en el personal operativo, independientemente del nivel jerárquico dentro de la organización.

Personal.- Este es el elemento más importante del control interno, por lo tanto, el Ingreso del recurso humano en cualquier empresa debe ser motivo de especial cuidado y realizarse al margen de toda influencia, sin importar el partido político del que provienen, religión o algún otro aspecto personal, deben reconocerse los méritos, la experiencia, las actitudes, el grado de estudios y diseñarse mecanismos objetivos de evaluación del desempeño.

Supervisión.- Los recursos de la Administración Pública son supervisados por diversas instancias de fiscalización y control, las cuales se enuncian a continuación:

- Auditoría Superior de la Federación
- Auditoría Gubernamental
- Órganos Internos de Control
- Auditoría Externa

Auditoría Superior de la Federación.- Antes Contaduría Mayor de Hacienda, es una instancia del poder legislativo que tiene como función sustantiva la revisión del gasto público, con enfoque meramente correctivo, ya que revisa ejercicio consumados.

Auditoría Gubernamental.- Es una instancia del poder ejecutivo, integrada en la Secretaría de la Función Pública, antes SECODAM, con facultades para realizar auditorías en los tres niveles de gobierno, por lo que concierne a los recursos federales de que dispongan.

Órganos Internos de Control.- Son los representantes de la Secretaría de la Función Pública en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las entidades federativas y municipios para verificar el cumplimiento de los criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad en el manejo de los recursos federales, de conformidad con la legislación aplicable y normatividad interna, mediante lineamientos emitidos por propia Secretaría.

Misión.- El Órgano Interno de Control es la representación de la Secretaría de la Función Pública en la Comisión Federal de Electricidad, que coadyuva de manera preventiva y correctiva al cumplimiento de los objetivos de la entidad para la eficiente administración de sus recursos y actuación de los servidores públicos, con apego a la normatividad establecida en beneficio de los usuarios del servicio, así como de la ciudadanía.

Visión.- Ser promotor permanente de la cultura de eficiencia en la Comisión Federal de Electricidad, mediante la instrumentación de medidas preventivas y correctivas que apoyan la toma de decisiones para el mejoramiento continuo de su gestión, constituido por grupos interdisciplinarios, capacitados y comprometidos con los objetivos institucionales, que basan su actuación en valores de ética, lealtad, honestidad, imparcialidad y respeto.

Objetivos estratégicos:

- Incrementar la calidad y profundidad en las auditorías para detectar las áreas de riesgo y recomendar las acciones preventivas que eviten la recurrencia de las irregularidades observadas.
- Analizar y determinar los riesgos en procesos críticos de la entidad y evaluar el impacto que pudieran tener en la ejecución del mismo.
- Combatir la recurrencia de las observaciones relevantes de auditoría, en los procesos críticos.

Auditoría externa.- La finalidad de este tipo de auditorías es emitir un dictamen de estados financieros respecto a la razonabilidad de la situación financiera y resultados de operación de las dependencias y entidades, a una fecha y por un periodo determinado, para cumplir con la obligación establecida en el artículo 32- A del Código Fiscal de la Federación.

Ambiente de Control

Es el conjunto de elementos existentes en una organización que facilitan la aplicación del control, siendo sus elementos:

- La actitud de la dirección ante el control
- La competencia e integridad del personal y
- La vigilancia y evaluación de los sistemas de control.

Actitud de la Dirección

Una buena dirección del personal en todos los niveles de la organización contribuye a encauzar los esfuerzos de cada individuo al logro de los objetivos y metas.

La responsabilidad sobre el control debe asignarse formalmente a los altos niveles Directivos las actividades y transacciones deben documentarse, autorizarse, registrarse y custodiarse; el personal que realiza o supervisa directamente las operaciones debe estar motivado para hacer aportaciones valiosas que fortalezcan el sistema de control.

Competencia e integridad del personal

Para lograr las metas y objetivos es necesario contar con recursos humanos que reúnan las características de competencia profesional e integridad personal que permitan ejecutar el control según lo planeado, para lo cual se requiere promover las siguientes acciones:

- Determinar e implantar procedimientos efectivos para el reclutamiento y selección del personal, de tal manera que en cada puesto exista la persona con los conocimientos y experiencia requeridos para desempeñar la función.
- Realizar evaluaciones periódicas para determinar las necesidades de capacitación así como el grado de supervisión y motivación requeridos por cada servidor público en el desempeño de su trabajo.
- Implantar programas de capacitación para incrementar y desarrollar las habilidades y conocimientos requeridos por el personal en el ejercicio de sus tareas.

- Establecer un sistema de estímulos que contribuya a mejorar el buen desempeño de los empleados.

Vigilancia y evaluación

Es importante que la organización se cerciore de que los sistemas de control proporcionan los resultados que se esperan de su aplicación, ya que cualquier falla en dichos sistemas puede ocasionar desviaciones.

Existen dos medios para que la dirección verifique la efectividad de los sistemas de control:

- El sistema de información.
- La función de auditoría interna.

El sistema de información

Para establecer un sistema de control efectivo es de suma importancia contar con una idea clara de los resultados esperados contra los que se comparen los logros obtenidos.

En función de los resultados del estudio y evaluación del control interno, el auditor logra conocer y comprender la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos de control de la entidad, proyecto, programa o recurso sujeto a revisión, información que le sirve para determinar el grado de confianza que debe depositar en los mismos, lo que le permite establecer el alcance, la profundidad y la oportunidad de los procedimientos en el programa de trabajo.

Normas Generales de Auditoria

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, autoridad en la materia, define a las Normas de Auditoria Generalmente Aceptadas como los requisitos mínimos de calidad relativos al auditor, a la ejecución de su trabajo y al informe de resultados. Por su parte, la norma quinta de las Normas Generales de Auditoria Pública, señala que el auditor debe efectuar un adecuado examen del sistema de control interno operativo y contable.

Las Normas de auditoria se clasifican como sigue:

- Normas Personales
- Normas de ejecución del trabajo
- Normas de información y dictamen.

Las normas personales establecen los requisitos mínimos de la persona que realiza el trabajo, agrupándose dichos requisitos en:

- Entrenamiento técnico y capacidad profesional
- Cuidado y diligencia profesional
- Independencia de criterio

Reflexionando sobre estos requisitos, si la visión de la Secretaría de la Función Pública es lograr la confianza del pueblo en la gestión gubernamental, tan sencillo como predicar con el ejemplo, seleccionando al personal de su ingerencia, como son los Titulares de los Órganos Internos de Control, desde el primero hasta el último nivel, bajo un proceso transparente, libre de influencias tales como:

nepotismo, compadrazgo, tráfico de influencias, intereses partidistas, etc.

Para cumplir con la norma de independencia, el desempeño del auditor como servidor público debe ser inobjetable, actuar con la máxima eficiencia en las comisiones y servicios que le sean encomendados, absteniéndose de realizar cualquier acto, conducta u omisión que cause deficiencia en el trabajo y en consecuencia suspensión del mismo o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

Las normas de ejecución del trabajo establecen los siguientes requisitos:

- Planeación y supervisión
- Estudio y evaluación del control interno
- Obtención de evidencia pertinente, suficiente y competente

El trabajo de auditoria debe planearse y supervisarse, estableciendo los objetivos y los procedimientos con el alcance, profundidad y oportunidad que requieren sus pruebas de auditoria, en función de los resultados de las pruebas de cumplimiento, realizadas durante el estudio general.

Pruebas de cumplimiento

Los cuestionarios son una buena herramienta para obtener información y evaluar la existencia, suficiencia, conocimiento, vigencia y observancia de la normatividad aplicable, el ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación, supervisión, indicadores de desempeño y seguimiento.

Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición y control que permiten a la organización, a partir de una situación actual conocida, evaluar el comportamiento de los procesos, para implementar las acciones tendientes para lograr las metas y objetivos comprometidos.

Debe tenerse en cuenta que los controles no son para buscar culpables de hechos ocurridos; su misión, fundamental es influir en el presente y en el futuro, eliminando las causas de desviación entre lo planeado y lo que se está logrando o va a lograrse.

Los controles satisfactoriamente planteados, hacen posible a la dirección de la organización conocer la realidad en forma integral, con el tiempo suficiente para poder aplicar medidas preventivas, internas, antes que sean detectadas por el cliente final.

Es importante tener presente que el propósito del control es positivo; es hacer que sucedan las cosas por medio de las actividades planeadas. La falla del control significa tarde o temprano el fracaso de la planeación.

La entidad y la dependencia, objeto del presente trabajo, cuentan con sus propios indicadores de desempeño, enfocados al cliente, a la organización y al personal, con el objeto de medir y evaluar el grado de cumplimiento de sus programas y el desempeño de su personal.

Si se utilizan los cuatro elementos del control interno en forma apropiada, el resultado es transparencia, y donde hay transparencia no hay corrupción.

La transparencia puede definirse en pocas palabras como todo acto legal, realizado con honestidad, en el que los involucrados buscan beneficios mutuos, sin afán de perjudicar uno a otro u otros.

Derivado de la poca transparencia y altos índices de corrupción, publicados por Transparencia Mexicana, el actual gobierno tiene como fundamental objetivo de su gestión, lograr la confianza del pueblo sobre la actuación. Para tal efecto, ha puesto en marcha las siguientes estrategias:

- Emisión de decretos para hacer transparentes los actos de licitaciones públicas de adquisiciones y de obras públicas.
- Instrumentación de mecanismos para conocer la opinión de los licitantes, respecto a la transparencia de los eventos.
- Emisión de convocatorias para el otorgamiento del reconocimiento a la integridad en transparencia.
- Emisión de pactos de integridad.
- Fomento de una cultura de servicio público, sustentada en valores y principios éticos.
- Emisión de regulación para información y rendición de cuentas.
- Emisión de códigos de ética para las dependencias y entidades.

Transparencia Mexicana es una organización no gubernamental creada en 1999 cuando un grupo de mexicanos preocupados por los problemas de corrupción globales y en particular de su país, deciden formar una organización que enfrente el problema de la corrupción, con los siguientes objetivos:

- Promover una cultura de respeto.
- Promover en el aparato educativo el fortalecimiento de los valores.
- Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción.
- Mantener una vocación de servicio y asesoría.
- Diseñar un sistema de estímulos en el combate a la corrupción.

Los pactos de integridad son acuerdos formales entre los gobiernos y los participantes en un concurso o licitación para evitar prácticas irregulares o corruptas que afecten el cumplimiento de los criterios de economía, eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia.

Los pactos de integridad son firmados en presencia de un testigo social, miembros de la sociedad civil, durante un proceso de licitación o contratación de un bien o servicio ofrecido al gobierno. El testigo social opera a través de una comisión que presenta a Transparencia Mexicana las distintas etapas del proceso, presentando informes regulares a la opinión pública, con objeto de abatir prácticas de corrupción.

Corrupción.- En un foro presentado por Empresa Transparente.- Pasos para su Construcción se dijo: “ Es un mal social que no se limita al ámbito del gobierno, que aumenta la ineficacia y que impide lograr los objetivos institucionales.

Para efectos de este trabajo, corrupción es todo acto ilícito, realizado por personas en contubernio, con el fin de obtener beneficios mutuos, en perjuicio de otro u otros. (Ricardo Silva Acedo)

El proceso para la contratación de personal, adquisición de bienes y servicios y de obra pública, es el más propenso a prácticas de corrupción, lo que nos lleva a la reflexión de que la operación y la vigilancia que realizan las diversas instancias de fiscalización y control deben hacer énfasis en dicho proceso, ya que una vez consumado este, es decir, contratado el personal, la obra pública o la compra gubernamental, en caso de tener deficiencias, tiene efectos negativos en el patrimonio de la entidad.

Por otra parte y en particular mención, la Secretaría de la Función Pública debe predicar con el ejemplo en el proceso de contratación de personal, tanto subordinado como independiente para tener la autoridad moral de observar los casos de omisión a la norma.

Los siguientes son casos cotidianos de corrupción en México:

- Recomendados entre funcionarios públicos para corresponder favores.
- Pago de mordidas para evitar infracciones de tránsito.
- Expedición de facturas sin el impuesto al valor agregado
- Filtración de información para la participación en licitaciones públicas
- Acoso sexual

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, publicó en su revista “Contaduría Pública”, ejemplar No. 364, del mes de diciembre de 2002, un artículo con el nombre de “Transparencia Internacional, Mexicana, Combate a la Corrupción”, con el objetivo de dar a conocer las aportaciones que puede hacer la profesión del Contador público en el combate a la corrupción y lo que en ese sentido ha realizado Transparencia Mexicana.

Como presentación del artículo, llama la atención la siguiente frase **“La corrupción somos todos”**, aunque no es para sorprender a nadie, aun cuando se antoje un tanto cuanto pesimista, no es tarea fácil acabar con esta lacra social, porque hace falta mucha cultura, mucha ética, mucho civismo, aspectos olvidados en las aulas, en la familia, en el trabajo, pero sobre todo en la Administración Pública.

Hace falta desempolvar y poner en práctica pero desde ya, el célebre pensamiento de Don Benito Juárez García **“Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”**.

Los funcionarios, los trabajadores, maestros, sacerdotes, alumnos, padres de familia, debemos hacer algo predicando con el ejemplo, desempeñando nuestro trabajo con honestidad, con diligencia y esmero y ante la corrupción abrir bien los ojos y no cerrar la boca.

2.2.- Marco Legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Anaya Editores, 1994).- El artículo 134 establece que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza (**No excluye los servicios personales**) y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. (Leyes y códigos de México, 1998, Editorial Porrúa México, 38 edición, pág. 65).- En su artículo 1º. Establece: “La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. (Leyes y códigos de México, 1998, Editorial Porrúa México, 38 edición, pág. 83).- Artículo 1º. , El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo referente a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las Entidades Paraestatales y en el artículo 34 establece que el Órgano Interno de Control tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (Leyes y códigos de México, 1998, Editorial Porrúa México, 38 edición, pág. 303).- En términos generales establece las directrices para el ejercicio de gasto corriente y de inversión así como su clasificación por objeto de gasto y su registro correspondiente.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (Leyes y códigos de México, 1998, Editorial Porrúa México, 38 edición, pág. 313, 342-346).- El artículo 1º. Establece que son materia del presente reglamento la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto Público Federal. Del artículo 130 al 150 se establecen disposiciones en cuanto a control y evaluación del gasto público federal, a través de auditorías financieras, operacionales, de resultado de programas y de legalidad.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Leyes y códigos de México, 1998, Editorial Porrúa México, 38 edición, pág. 9).- Artículo 1º. La presente establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. El artículo 33 establece las facultades de la Secretaría de Energía, en la que se encuentra ubicada la Comisión Federal de Electricidad como Entidad Paraestatal y el artículo 37 establece los asuntos que son competencia de la Secretaría de la Función Pública.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (Decreto publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000).- Esta ley es reglamentaria del artículo 134 constitucional y establece la normatividad aplicable a las compras gubernamentales. El artículo 1º. establece en la fracción IV, las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y de la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen los organismos descentralizados y en el artículo 3º. define y delimita lo que comprenden las adquisiciones.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (Decreto publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2001).- El presente Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. (Decreto publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000).- El artículo 1º. Establece: la presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y las entidades federativas y los municipios cuando apliquen fondos federales. En los artículos 3º. y 4º. define lo que comprenden obras públicas y lo que comprenden los servicios relacionados con las mismas, respectivamente.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. (Decreto publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 2001).- Su objeto es establecer las disposiciones que propicien el oportuno y estricto cumplimiento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. (Compendio de Disposiciones Éticas de Conducta y jurídicas del Órgano Interno de Control, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 15 de diciembre de 2001).- Esta ley reglamenta el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a sujetos de obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar a las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales.

Ley General de Bienes Nacionales. (Leyes y códigos de México, 1998, Editorial Porrúa México, 38 edición, pág. 703).- Es ley reglamentaria del artículo 27 constitucional y en términos generales establece, define y delimita los bienes que son patrimonio de la nación, por su parte, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tiene entre sus funciones determinar el precio de bienes de propiedad privada cuando se pretenda la adquisición por parte de las entidades del Gobierno Federal, previa solicitud de avalúo por parte de éstas.

Presupuesto de Egresos de la Federación. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).- Es el documento mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publica en el Diario Oficial de la Federación el presupuesto asignado a cada una de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como las reglas para su ejercicio para cada año.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (Compendio de Disposiciones Éticas, de Conducta y Jurídicas del Órgano Interno de Control, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 15 de diciembre de 2001).-Artículo 47, fracción III, numerales 4, 5 y 10; y fracción IV, inciso b, apartado B, numerales 1,2,3,6 y 7.,en lo concerniente a la designación de funcionarios de mandos medios y superiores, así como de las facultades de los titulares de los Órganos Internos de control.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (En el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002).- Artículo 1º. La finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Iniciativa de Reforma Eléctrica a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- De la iniciativa en mención, destaca por su relevancia lo siguiente:

- El Estado es el único facultado para prestar el servicio público de energía eléctrica.
- Se permite que los particulares generen y vendan energía eléctrica al Estado o a los usuarios cuyo consumo rebase el mínimo establecido en la Ley.
- El Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de las redes de transmisión y distribución.

Reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.- Proporciona el marco jurídico para modernizar los esquemas de participación de los particulares en la industria eléctrica y preserva el compromiso del Estado de garantizar la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las principales disposiciones de la referida ley son las siguientes:

- La Comisión Federal de Electricidad continúa prestando el servicio público de energía eléctrica.
- Los usuarios, con consumo de más de 2,500 Mw. hora por año en actividades industriales, comerciales o de servicios, podrán optar por abastecerse de energía eléctrica a través del servicio público u obtener su registro ante la Comisión Reguladora de Energía para celebrar contratos con generadores privados o comprar en el despacho de generación.

- Se permite que los particulares obtengan permisos para prestar servicios a los usuarios que hayan obtenido su registro a través de contratos bilaterales.
- Se definen las facultades de la Secretaría de Energía entre las que destacan: planear el sistema eléctrico nacional, dictar las medidas necesarias para garantizar el abasto de energía para la prestación del servicio público y fomentar el uso de fuentes renovables para la generación de energía eléctrica.
- El Ejecutivo Federal continuará promoviendo la electrificación de comunidades rurales y programas de apoyo a usuarios de bajos recursos.
- El Centro Nacional de Control de Energía será el encargado de controlar el uso imparcial de las redes que conforman el sistema eléctrico nacional y operar el despacho de generación. El despacho consiste en seleccionar las plantas disponibles de menor costo para satisfacer la demanda.

Reformas a Ley de la Comisión Reguladora de Energía.-Se otorgan facultades a la Comisión Reguladora de Energía para expedir los términos, condiciones y tarifas aplicables a la prestación de los siguientes servicios:

- Suministro que tenga por objeto la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- La conducción de electricidad a través de las redes.
- Los servicios prestados por el Centro Nacional de Control de Energía.

Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad.- Esta Ley establece el régimen jurídico bajo el cual operará la Comisión Federal de Electricidad y entre sus principales disposiciones se encuentran:

- La Comisión Federal de Electricidad tiene como objeto prestar el servicio público de energía eléctrica, tal como lo ha venido haciendo.
- La Comisión Federal de Electricidad podrá celebrar contratos con los usuarios registrados.
- Se amplía el objeto del Organismo a fin de permitirle realizar actividades adicionales para incrementar sus ingresos y desarrollar servicios de valor agregado para sus clientes.
- La Comisión Federal de Electricidad será administrada por un Consejo de Administración y por un Director General.
- El Consejo de Administración estará integrado por los Secretarios de Energía, Hacienda, Medio Ambiente y Economía; cuatro representantes designados por el Presidente y tres representantes del Sindicato.
- Se respetan plenamente los derechos adquiridos de los trabajadores.
- Se respetan los compromisos contraídos con terceros.

Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía.-Esta Ley crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y define el marco jurídico que regirá el desarrollo de sus funciones.

Ley Federal de Transparencia.- En el diario oficial de la Federación del 11 de junio de 2002, se publicó la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, de la cual se transcribe textualmente lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 2. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (hoy Secretaría de la Función Pública), las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIII. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Manual del Sistema institucional de Capacitación. (Contrato Colectivo de Tarabajo, Comisión Federal SUTERM 2002-2004).- Establece las normas, políticas y procedimientos en materia de capacitación del personal de Comisión Federal de Electricidad. Su objeto es administrar la capacitación de los recursos humanos que permitan capacitar al personal en su puesto y para el puesto inmediato superior.