

# Recaudación fiscal y certificación profesional: enlace de dos políticas públicas

VÍCTOR EVERARDO BELTRÁN CORONA



# Recaudación fiscal y certificación profesional: enlace de dos políticas públicas

**Víctor Everardo Beltrán Corona**



# Índice

[Portada](#)

[Agradecimientos](#)

[Prólogo](#)

[Introducción](#)

[Planteamiento del problema](#)

[Capítulo I. La certificación profesional en México](#)

[Algunos antecedentes](#)

[La certificación profesional en las legislaciones estatales mexicanas](#)

[Certificación profesional y los tratados internacionales](#)

[Prestación de servicios profesionales y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte](#)

[El caso de México](#)

[La certificación profesional en la agenda del gobierno](#)

[El Código Fiscal de la Federación vinculado con la política de calidad de la Secretaría de Educación Pública](#)

[Capítulo II. Reforma fiscal y certificación profesional: políticas públicas enlazadas](#)

[Repercusiones de la reforma fiscal en la calidad profesional](#)

[Los dictámenes fiscales](#)

[Dictámenes fiscales y certificación profesional](#)

[La certificación profesional en la Secretaría de Educación Pública](#)

[Las bases jurídicas de la certificación profesional](#)

[La implementación en el ciclo de las políticas públicas](#)

[El Consejo Consultivo de Certificación Profesional](#)

[Solicitud y entrega de idoneidad. El caso de los contadores públicos](#)

[Una adición al artículo 52 del Código Fiscal de la Federación y su impacto en el esquema de certificación profesional de la Secretaría de Educación Pública](#)

[A manera de epílogo](#)

[Conclusiones](#)

[Recomendaciones](#)

## [Fuentes](#)

[Archivos](#)

[Hemerografía](#)

[Bibliografía](#)

[Entrevistas \(realizadas por el autor\)](#)

## [Anexos](#)

[Anexo A](#)

[Anexo B](#)

[Anexo C](#)

[Anexo D](#)

## [Créditos](#)

## Agradecimientos

**E**ste libro fue originalmente una tesis para obtener el grado de maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Los doctores Gloria Del Castillo Alemán y Miguel Armando López Leyva, la primera como directora de la tesis y el segundo como tutor de la maestría, guiaron y enriquecieron mi trabajo con atinadas observaciones, pertinentes sugerencias y una gran paciencia. Para ellos y para todos los profesores de la maestría mi gratitud, porque me enseñaron y ayudaron a entender la importancia que tiene el estudio de las políticas públicas para comprender el funcionamiento de la administración pública contemporánea.

Igualmente agradezco a la maestra Giovanna Valenti Nigrini, directora de la Flacso México, y al doctor Gabriel Estrella Valenzuela, rector de la Universidad Autónoma de Baja California, su generoso apoyo para que mi tesis se convirtiera en libro y saliera a la luz pública con una estupenda presentación.

Pero este trabajo no hubiera podido llevarse a cabo si no hubiera contado con la comprensión y solidaridad de mi esposa Gricel, quien sacrificó fines de semana, vacaciones, días de asueto y horas libres durante el periodo de estudios y de realización de la investigación que dio sustento a esta obra. Para ella mi reconocimiento por esta gran muestra de amor y cariño, una más de las que he recibido durante todo el tiempo que llevamos juntos compartiendo los avatares de la vida.

Otro sostén fueron mis hijos, Gricel Karina, Víctor Everardo, Claudia y Zarina, quienes son nuestro orgullo y me motivan a seguir aprendiendo, renovando y actualizando mis conocimientos, tal como lo hicieron también mis padres, Amanda y Teodoro, profesores de vocación y carrera, quienes me mostraron que la educación, el saber y el estudio no tienen límites, y que son los mejores caminos para el logro de metas y el éxito personal y profesional.

*Víctor E. Beltrán Corona*

## Prólogo

**A** principios de 2003, al iniciar nuestra gestión en la Dirección General de Profesiones (DGP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), uno de los reclamos más insistentes encontrados respecto de la prestación de servicios por parte de las autoridades estatales de profesiones, así como de los presidentes de los colegios más representativos de las disciplinas personificadas en las Comisiones Técnicas Consultivas de la mencionada dirección, era el relacionado a la certificación profesional.

Las inquietudes sobre este asunto concernían a la falta de vigilancia y control de los procesos de certificación profesional que desde hacía tiempo se estaban llevando a cabo en la República Mexicana. Ante esa situación, fue necesario tomar cartas en el asunto, evaluarlo y proponer soluciones.

El primer paso consistió en la organización de una comisión técnica de la DGP integrada por los funcionarios encargados del área de profesiones de los estados de Coahuila, Sonora, Chihuahua, Guanajuato, Yucatán, México, Querétaro y la DGP, con el propósito de analizar y discutir los problemas referentes a la certificación profesional desde la perspectiva de los estados del país.

Una vez evaluada la situación, la DGP presentó una primera propuesta de solución en la IV Reunión Nacional de Autoridades de Profesiones celebrada en la ciudad de Chihuahua del 24 al 26 de septiembre del mismo año 2003. En esta reunión se propuso el establecimiento de la certificación profesional dentro de un esquema de calidad

—tema central de este libro—, y el arranque de un proceso a lo largo del cual se realizó el consenso y la discusión de este programa en todos los foros públicos y privados en los que la DGP consideró que podría ser interesante y enriquecedora la presentación de nuestro proyecto de certificación profesional.

A la luz de esa experiencia, se emprendió una investigación cuyo propósito fue dar a conocer los resultados del esfuerzo específico del gobierno mexicano para garantizar a la sociedad la calidad en el ejercicio de los contadores públicos, para lo cual fue necesario analizar las implicaciones que tuvo el hecho de que dos instancias del gobierno federal —la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Educación Pública (SEP)— coincidieran en el propósito de asegurar la calidad de los servicios de los mencionados profesionistas. Ambas instituciones, a través de sus dependencias correspondientes, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y la Dirección General de Profesiones (DGP), han establecido esquemas para una adecuada regulación de las prácticas del campo profesional de la contaduría pública. Lo relevante de esta situación es que estas dos dependencias, partiendo de propósitos diferentes, ajustaron sus lineamientos institucionales.

En este caso particular, la SHCP buscó en la SEP el marco normativo para el logro de sus fines. Mientras que la SHCP a través del SAT quería contadores públicos capacitados que le garantizaran calidad en las auditorías realizadas para efectos fiscales, la DGP de la SEP tenía la responsabilidad de instrumentar esquemas de certificación profesional para, por una parte, cumplir con compromisos internacionales del Estado mexicano y, por la otra, dar respuesta a una creciente demanda de la sociedad mexicana de profesionistas actualizados y certificados adecuadamente.

Por tal motivo, surgió la siguiente pregunta: ¿qué efectos tiene una política pública implementada por la SHCP en los procesos de certificación profesional de la SEP, en específico para el campo de la contaduría pública?

Por novedad del tema en el contexto nacional, además de revisar la literatura existente y la discusión teórica relacionada con el ciclo de las políticas públicas, se recurrió a fuentes primarias, entrevistas y documentos oficiales. Lo que, sumado a nuestra experiencia profesional y participación en la implementación de una de las mencionadas políticas públicas, proporcionó los elementos requeridos para demostrar que el diseño de una política fiscal con un fin eminentemente recaudatorio, que nada tenía que ver con la educación y mucho menos con la calidad del ejercicio profesional, impactó de una manera considerable en el ejercicio de las profesiones.

De esto trata el libro que el lector tiene en sus manos. Es una primera sistematización conceptual de la certificación profesional en México y, al mismo tiempo, una demostración de que en el caso concreto de los contadores públicos mexicanos, la calidad del servicio que brindan tiene incidencia directa en el aumento de la recaudación fiscal.

A lo largo de la investigación hicimos algunos hallazgos, entre los que destaca el de la falta de una normatividad general que regule los procesos de certificación profesional a nivel nacional. Lo anterior puso en evidencia la discrepancia en las legislaciones estatales sobre el mencionado ejercicio en sus intentos por regularlo. De igual modo se constató la falta de un plan de incentivos que estimule la certificación profesional, y la resistencia de algunos sectores a someterse a esquemas de evaluación para obtener la certificación.

La investigación también permitió comprobar que la urgencia de la SHCP por regular a los contadores públicos fue un pivote clave para que la SEP tomara cartas en el asunto y estableciera un esquema coherente de certificación profesional, impactando así al resto de las profesiones.

Por último, esta obra pretende demostrar que la certificación profesional es uno de los procesos establecidos por la SEP para garantizar una política pública de calidad, y que la primera, junto con la acreditación de las instituciones de educación superior, es una de las maneras de lograrlo. Así se completan las dos fases: una relativa a la formación profesional y otra centrada en el ejercicio de la actividad profesional.

Se escogió el análisis de la implementación de la certificación profesional en México por tratarse de una materia novedosa que no ha recibido estudios sistematizados. Además, se trata de un tema fresco sobre el cual se proporciona aquí información inédita que puede ser útil para futuras investigaciones.

Esperamos que esta investigación contribuya positivamente al entendimiento de las peripecias que ha significado para el Estado mexicano la implementación de un programa cuyo objeto es garantizar a la sociedad que los profesionistas a los que recurre son competentes, honestos y calificados profesionalmente.

## Introducción

La presente obra se inserta en el contexto del estudio de la certificación profesional de los egresados de las universidades e instituciones de educación superior de México y del extranjero que cuentan con título profesional debidamente registrado ante las instancias oficiales establecidas en la legislación mexicana vigente,<sup>[1]</sup> en este caso, la Dirección General de Profesiones (DGP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP);<sup>[2]</sup> y tiene como objeto estudiar la implementación de la certificación profesional en México, en especial su impacto en el ejercicio de la contaduría pública.

Para ello, en este libro se analiza, desde la perspectiva del estudio de las políticas públicas, la repercusión del establecimiento de la obligatoriedad de la certificación, la cual es exigida por una ley ajena a la regulación del ejercicio de una profesión, cuyo objetivo es normar el proceso de recaudación tributaria<sup>[3]</sup> a través del Código Fiscal de la Federación (CFF).

Como se abordará con detalle en el primer capítulo, se entiende por certificación profesional el proceso de evaluación al que voluntariamente se somete un profesionista con el fin de hacer constar su actualización en el área de su competencia. Asimismo —y aunque no será objeto de más desarrollo en este texto—, conviene agregar que, en lo referente al concepto de *profesión*, nos apegamos a la definición de Abbott, para quien las profesiones son grupos ocupacionales que ejercen jurisdicción en áreas específicas del conocimiento (citado

en Ríos, 2005). Con respecto al marco legal, coincidimos con Jáuregui cuando advierte que, aun cuando no existe una única definición del término *profesionista* en las diferentes leyes para el ejercicio de las profesiones de los estados, sí hay cierto consenso en considerarlo como aquella persona que cuenta con un título profesional debidamente registrado y con una cédula expedida por la Dirección General de Profesiones (DGP) (Jáuregui, 2003: 17).

El tema nodal de esta investigación fue examinar la forma en que la SEP ha establecido una política pública de calidad. Esta última incluye varios sectores, entre éstos el relacionado con la educación superior. Por un lado, con el objetivo de asegurar excelencia en la formación universitaria, la calidad “se ha convertido gradualmente en la principal apuesta gubernamental para el cambio universitario” (Del Castillo, 2004: 119) y para fortalecer dicha estrategia se crearon varios programas,[\[4\]](#) a través de la entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC),[\[5\]](#) Ambos forman parte del objetivo gubernamental de crear dos sistemas nacionales estrechamente ligados: el de evaluación y el de acreditación, que en conjunto conforman una política de aseguramiento de la calidad en educación superior (Del Castillo, 2004: 121).

Como parte de la política pública descrita y con el propósito de vigilar que la calidad educativa sea permanente en el ejercicio profesional de los egresados de las IES, se creó un programa garante de la educación y actualización continua de los profesionistas. Para ello, a través de la DGP de la mencionada subsecretaría se organizó un esquema de certificación profesional.

Actualmente, y de acuerdo con lo estipulado en códigos internacionales ya establecidos, cuando se habla de

acreditación educativa se hace referencia a la evaluación de planes y programas de estudio de las diferentes carreras en las IES, mientras que la certificación alude al peritaje al que se someten los profesionistas para demostrar conocimientos actualizados en su campo profesional. Tanto en la acreditación de planes y programas como en la certificación de los profesionistas, la evaluación desempeña un papel fundamental; sin embargo, el presente libro se aboca sólo al área del ejercicio profesional.

Ambas estrategias —acreditación y certificación— obedecen a una política pública que busca la calidad educativa, una en lo relativo a la formación del futuro profesionista, y la otra en lo que respecta a la educación continua del mismo. Lo segundo en concordancia con lo solicitado por el mercado, entendido en su naturaleza de iniciativa privada y la sociedad civil representada por los colegios de profesionistas, asociaciones empresariales y algunas empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (Pemex), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta política pública de calidad también está vinculada con el diseño de una táctica que permita enfrentar los compromisos adquiridos por México en relación con la prestación de servicios mediante la firma de los tratados internacionales de libre comercio.

## **Planteamiento del problema**

Con base en lo hasta aquí expuesto, esta investigación tuvo como punto de partida la siguiente pregunta: ¿de qué forma la implementación de la política pública orientada a mejorar la calidad del desempeño profesional resultó

influida por la implementación de otra política ajena al sector educativo orientada a mejorar la recaudación fiscal?

A la luz de esta pregunta, se conformó el objetivo general de la investigación, a saber: analizar el proceso de implementación de la política orientada a mejorar la calidad del desempeño de los profesionales mediante su certificación y, en especial, el impacto que, en dicho proceso, tuvo la implementación de una política con fines similares emprendida por un actor ajeno al sector educativo, en este caso la SHCP.

De lo arriba expuesto se desprenden dos objetivos particulares: *a)* describir las diferentes fases de la implementación del programa que aquí se analiza; y *b)* analizar algunas de las variables que, directa o indirectamente, han concurrido para su realización, así como las resistencias y obstáculos encontrados durante su desarrollo.

Por ende, la hipótesis que guió este trabajo puede expresarse en los siguientes términos: el diseño de una política fiscal con un fin eminentemente recaudatorio, que nada tiene que ver con la educación y mucho menos con la calidad del ejercicio profesional, impacta de una manera considerable en el ámbito del ejercicio de las profesiones.

Una vez establecidos los objetivos general y particulares que sirvieron de base a esta investigación, conviene destacar que la importancia de la certificación profesional radica en que es un proceso mediante el cual se evalúa a los profesionistas y, simultáneamente, se les obliga a estar actualizados; en consecuencia, los servicios que éstos prestan a la sociedad deberán ser de mejor calidad. Los profesionistas certificados desempeñarán su actividad en un marco de ética profesional y al hacerlo así estarán cumpliendo con su obligación moral ante la sociedad de poner todo su empeño en dar un servicio de calidad.

Este libro ha buscado allegar información actualizada sobre este tema, la cual no abunda. Jáuregui Luna es de las pocas autoras que han incursionado en este campo con una tesis de grado, pero lo estudió antes de que se publicara la norma obligatoria de la certificación en el CFF y antes de que la SEP diseñara su programa de certificación. Jáuregui, por otra parte, analiza los aspectos legislativos en esta materia desde una perspectiva jurídica (véase Jáuregui, 2003).

Sobre la certificación profesional existen algunos textos dispersos sobre cómo se está llevando a cabo la misma, artículos vagos e incluso información de otros países.[\[6\]](#) Para el caso de México existe poca literatura actualizada que, junto con la acreditación, abunde en el tema de la certificación, con especial énfasis en el tema de la calidad profesional: “Acreditar tiene que ver con credibilidad y certificar alude a certidumbre o certeza”, afirma Antonio Gago (2002: 16), al señalar que ambas nociones se asocian a la confianza y seguridad en los atributos de un profesionista idóneo, en lo que concierne a sus conocimientos, destrezas, habilidades, principios éticos y responsabilidad en el contexto social.

Por su parte, Espinosa de los Reyes Sánchez (2004) realizó un interesante trabajo de investigación sobre la certificación de los especialistas en el área de la medicina, en el que recoge la historia de lo sucedido en ese campo desde 1963 y el primer Consejo de Especialidades Médicas en México hasta el año 2004. En otro artículo sobre el mismo tema, este autor se remonta a los antecedentes históricos milenarios de la reglamentación de la medicina para revisar la evolución de la certificación y la recertificación de la medicina en nuestro país (Espinosa de los Reyes, 2007 y 2002).