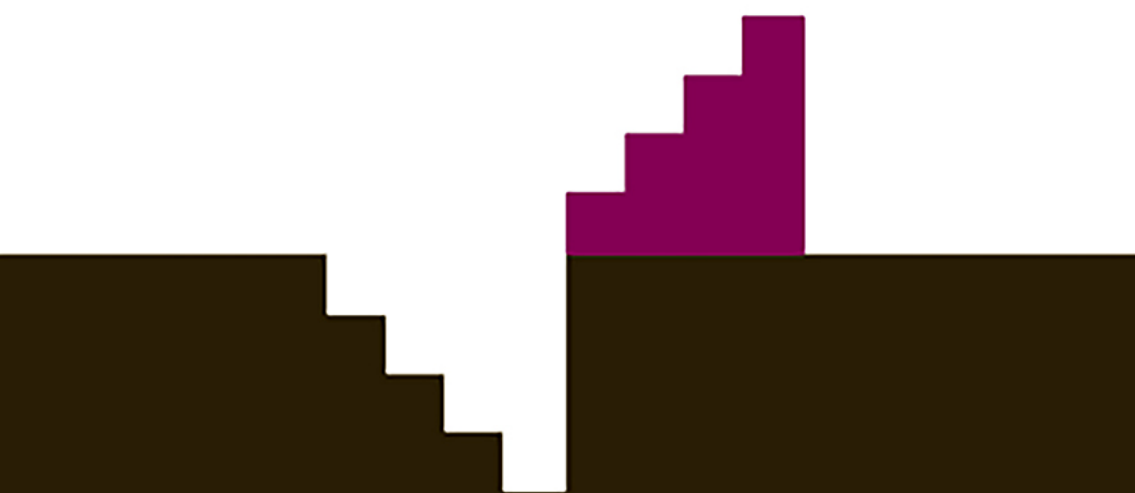


Recaudación fiscal y certificación profesional: enlace de dos políticas públicas



VÍCTOR EVERARDO BELTRÁN CORONA

Índice

Agradecimientos	7
Prólogo	9
Introducción	13
Capítulo I	
La certificación profesional en México	21
Algunos antecedentes	22
La certificación profesional en las legislaciones estatales mexicanas	24
Certificación profesional y los tratados internacionales	29
Prestación de servicios profesionales y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	31
El caso de México	33
La certificación profesional en la agenda del gobierno	41
El Código Fiscal de la Federación vinculado con la política de calidad de la Secretaría de Educación pública	43
Capítulo II	
Reforma fiscal y certificación profesional: políticas públicas enlazadas	49
Repercusiones de la reforma fiscal en la calidad profesional	50
Los dictámenes fiscales	54
Dictámenes fiscales y certificación profesional	58
La certificación profesional en la Secretaría de Educación Pública	63
Las bases jurídicas de la certificación profesional	66
La implementación en el ciclo de las políticas públicas	68
El Consejo Consultivo de Certificación Profesional	71
Solicitud y entrega de idoneidad. El caso de los contadores públicos	80

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	85
A manera de epílogo.	99
Conclusiones.	99
Recomendaciones	105
Fuentes consultadas	107
Anexos	111

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,¹ en este caso, la Dirección General de Profesiones (DGP) de la Secretaría de Educación Pública (SEP);² 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 tributaria³ a través del Código Fiscal de la Federación (CFF).

1 De acuerdo con lo establecido en la legislación del ramo, la cédula profesional se extiende en cuatro situaciones: a mexicanos con estudios superiores y medio superiores realizados en México y en el extranjero y a extranjeros con este tipo de estudios tanto en México como en el extranjero.

2 La DGP es la que expide a los profesionistas su patente para ejercer su oficio, mediante una cédula profesional que los habilita para incursionar legalmente en el mercado laboral mexicano.

3 Es decir, la política pública implementada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la SHCP, con la cual se exige a todo contador público que desee dictaminar estados financieros para efectos fiscales, una certificación por parte de la asociación gremial a la que pertenezca y que esté organizada como colegio de profesionistas, el cual debe contar con una idoneidad para certificar otorgada por la DGP.

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).

4 Uno fue el destinado al mejoramiento del profesorado; otro, el dirigido a la modernización de la infraestructura física de los espacios universitarios. Con estos programas se busca elevar el nivel educativo de los estudiantes de las instituciones de educación superior (IES) de México.

5 Una reestructuración administrativa de la SEP modificó también a la SESIC, ahora Subsecretaría de Educación Superior (SES), al crearse la Subsecretaría de Educación Media Superior y desaparecer la Subsecretaría de Educación Tecnológica.

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).

Julio Sotelo y Manuel de la Llata (2007: 129-135) escriben sobre la certificación y recertificación de los médicos generales en México desde una perspectiva muy particular. Ramos (1998a y 1998b) es otro autor de varios textos relativos al ejercicio de las profesiones y el perfil del profesionista en México, quien, entre otros temas, hace referencia a la certificación profesional.

Por ello, aquí se intentará proporcionar elementos, experiencias e información inédita sobre el surgimiento de la certificación y su

6 María Elena López Nuñez, “La evaluación y la acreditación de servicios de salud en Costa Rica, 1998-2005”; Norma Orjuela de Deeb, “Sistema único de acreditación en Salud en Colombia: una oportunidad para el mejoramiento del sector”; y Ana Ma. Malik, “Brasil, la libre elección entre modelos”, todos en Ruelas y Poblano (2007: 157-173, 175-181 y 185-208, respectivamente).