



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

Tesis

La nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo como modalidades de los estudios organizacionales en la fiscalización y rendición de cuentas en México

Que para obtener el grado de:

**Maestro en Administración
de Organizaciones**

Presenta: Héctor Castañeda Coria

Tutora : Amalia Belén Negrete Vargas

México, D.F. Septiembre de 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

Facultad de Contaduría y Administración

Facultad de Química

Instituto de Investigaciones Sociales

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Tesis

La nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo como modalidades de los estudios organizacionales en la fiscalización y rendición de cuentas en México

Que para obtener el grado de:

Maestro en Administración de Organizaciones

Presenta: Héctor Castañeda Coria

Tutora : Amalia Belén Negrete Vargas

México, D.F. Septiembre de 2006

Dedico este trabajo a mis hijos: Mauricio y Daniel

...“dentro del estado debe haber un sistema de equilibrio entre ellos, de tal suerte que el poder detenga al poder”.

***Del Espíritu de las Leyes,
Montesquieu.***

“El político debe y tiene que llevar a cabo compromisos...el científico no puede celebrar ningún compromiso y tampoco oculta el disparate.”

Max Weber.

INDICE

INTRODUCCION.....	I
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	VI
JUSTIFICACION.....	IX
OBJETIVOS.....	XI
PREGUNTAS DE INVESTIGACION.....	XI
TIPO DE INVESTIGACION.....	XII

CAPITULO I LA NUEVA GESTION PÚBLICA

1.1. Una nueva modalidad en el estudio de las organizaciones.....	1
1.2. El Paradigma de la NGP	12
1.3. El Neoinstitucionalismo.....	20
1.4. De la Administración Pública a la Gestión Pública.....	26

CAPITULO II EL CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA LA RENDICION DE CUENTAS

2.1. Las Reformas Administrativas en México.....	33
2.2. La Segunda Generación de Reformas.....	40
2.3. Importancia de la Evaluación.....	49
2.4. Rendición de cuentas.....	54

CAPITULO III LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MEXICO

3.1. Elementos básicos de la Cuenta Pública	65
3.2. La Auditoria Superior de la Federación (ASF).....	74
3.3. Sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2003.....	78
3.4. Sobre la revisión de la Cuenta Pública 2002.....	82
3.5. Sobre la revisión de la Cuenta Pública 2001.....	85
3.6. El Dictamen de la Cuenta Pública 2001.....	88

CAPITULO IV LA TRANSPARENCIA VS LOS FIDEICOMISOS: LOS CASOS DEL SECRETO BANCARIO Y FIDUCIARIO

4.1. Algunos aspectos de los Fideicomisos.....	93
4.2. Integradora de Servicios Operativos S.A. (ISOSA).....	101
4.3. Lotería Nacional y Transforma México.....	104
4.4. El Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA).....	106
4.5. Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).....	108
4.6. Fideicomiso del Poder Judicial de la Federación	111

CAPITULO V
AUDITORIAS POR DONACIONES A INSTITUCIONES PRIVADAS
QUE RECIBEN RECURSOS PUBLICOS E INFORMACION RESERVADA

5.1. Comité Nacional Pro-Vida A.C.....	115
5.2. El Infonavit y la transparencia de información.....	117
5.3. Información Reservada del Poder legislativo.....	121
5.4. Banco de México y la información extraviada.....	125
5.5. La transparencia en el DF.....	128

CAPITULO VI
IRREGULARIDADES EN LAS FUNCIONES
DE GESTION GUBERNAMENTAL

6.1. Las irregularidades en las funciones de Gestión Gubernamental.....	135
6.2. La Auditoria a la Procuraduría General de la República (PGR).....	135
6.3. Los recursos transferidos a las Entidades Federativas	139
6.4. Los Pasivos Contingentes (Deuda Interna).....	142
6.5. La Cuenta Pública del Estado de México.....	146

CAPITULO VII
LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y LA IMPROCEDENCIA
POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

7.1. Comisión Federal de Electricidad.....	151
7.2. Ferrocarriles Nacionales de México.....	156
7.3. Derechos de Trámite Aduanero (DTA).....	158
7.4. Programa de Capitalización y Compra de Cartera Fobaproa-IPAB.....	160

CAPITULO VIII
LA FISCALIZACION DEL PRESUPUESTO.

8.1. Aspectos básicos del presupuesto.....	165
8.2. Las modificaciones del legislativo.....	175
8.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	181

CAPITULO IX
ALCANCES Y LIMITES DE LA FISCALIZACION Y RENDICION DE CUENTAS.

9.1. En Adendum.....	187
9.2. Alcances y límites de la NGP y NI.....	196
9.3. Epílogo.....	202

CONCLUSIONES	213
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	219
---------------------------	-----

SIGLAS Y ABREVIATURAS	229
------------------------------------	-----

ANEXOS

A. REFORMA DEL ARTICULO 117 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO	i-iii
--	-------

B. GLOSARIO MINIMO DE TERMINOS EMPLEADOS POR LA ASF	iv-viii
--	---------

C. OBJETIVOS Y DESARROLLO DE LAS REVISIONES	ix-xii
--	--------

D. ASPECTOS SOBRE EL PRESUPUESTO	xiii-xxv
---	----------

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

INTRODUCCION

En la actualidad la nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo se han convertido en una modalidad más para estudiar los problemas de la organización. En esta investigación nos concentramos en el análisis de la fiscalización y rendición de cuentas desde esta perspectiva, dada la importancia que ha adquirido este enfoque en la globalización y su influencia en las decisiones económicas y organizacionales que afectan al Estado.

En el institucionalismo el elemento central es la institución que define pautas de comportamiento esperado de un acto colectivo, en el que se busca la legitimidad y la racionalidad económica de la acción, en síntesis, la institución es un mecanismo de regulación social.

En este sentido, las actividades del Estado se estudian a la luz de la organización en donde ésta se ve como el espacio en que se lleva a cabo el proceso de institucionalización al formalizar el conjunto de prácticas de fiscalización y rendición de cuentas.

La institucionalización como lo podemos apreciar en este trabajo puede analizar al total de la sociedad, secretaría, dependencia, un fideicomiso, etc. El institucionalismo asigna una importancia central a la organización, misma que genera ciertas prácticas que afectan al ambiente a la vez que se busca su legitimidad.

La dimensión económica de esta corriente teórica asume que los comportamientos de los individuos que manejan las instituciones buscan ante todo la optimización de los recursos.

II

Los cambios impulsados por la globalización desde hace dos décadas ocasionaron importantes cambios en las esferas públicas y privadas, lo que ha generado conflictos económicos, sociales, políticos que demandan soluciones por parte de las instituciones, de manera que para que estas respondan a las demandas de la sociedad ha sido necesario implementar nuevos marcos en su organización y funcionamiento.

Durante los últimos años en México se han registrado cambios al interior del poder Ejecutivo lo que ha modificado el desempeño de secretarías de estado y de las entidades del sector paraestatal, en tanto que en el poder Judicial con la creación del Consejo de la Judicatura y de nuevos tribunales se han complementado instancias como las controversias constitucionales. Por su parte el poder Legislativo también ha visto modificada su composición numérica y la pluralidad de sus miembros, al mismo tiempo que se han ampliado las facultades del Congreso y el fortalecimiento de las Comisiones de Investigación.

Actualmente se cuenta con nuevas relaciones entre los tres órdenes de gobierno con frenos y contrapesos para su equilibrio, al mismo tiempo que se observan fortalecidas las relaciones con la sociedad, además de que con el acceso a la información de las actividades del gobierno se pretende alcanzar el no proporcionar inmunidad ante conductas ilegales. Todo lo anterior, se registra en el marco de las exigencias de una sociedad en constante cambio.

La evaluación por parte del legislativo en México se ha incrementado con la pluralidad que se ha expresado en los últimos años dentro del Congreso, de manera que la relación con el Ejecutivo se ha modificado. La experiencia de gobierno dividido es un estímulo para que el congreso reasuma su función de vigilante del Ejecutivo, como lo señala la Constitución en su artículo 74.

Sin embargo, los mecanismos de control han sido insuficientes para obligar al ejecutivo a que se apegue a las prioridades de gasto establecidas en el presupuesto. A pesar de los esfuerzos de negociación y reasignación de los

III

legisladores, el Ejecutivo y particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguen siendo quienes disponen del destino del gasto.

La Cámara de Diputados está facultada para revisar la Cuenta Pública, con objeto de comprobar si el gasto se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos. El Ejecutivo tiene la obligación de ejercer el gasto público en apego al presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, la cual tiene a su vez la obligación de fiscalizar que se realice de esa forma. Sin embargo, a partir de la aprobación, el 29 de diciembre de 2000, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se creó un vacío legal que no establece con claridad tiempos ni términos para darle trámite a la tarea de fiscalización.

Mientras que con la entrada en vigor, a partir de junio de 2003, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha establecido como principio la difusión de la información presupuestal, entre otros aspectos. Pero la ley de Instituciones de Crédito limita el acceso a la información por lo que la exigencia de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos suscita el debate de hasta dónde llegan los límites del secreto fiduciario o bancario frente al derecho a la información pública.

El presente trabajo se enfoca a dar una base teórica al tema de la fiscalización y rendición de cuentas en México, se describe su origen, implementación y su estado actual. Debido a la importancia que tiene dentro de la administración pública tanto la fiscalización como rendición de cuentas esta investigación emplea el Informe de la Cuenta Pública que anualmente presenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Congreso. Se expone la forma de implementarse y de darle seguimiento al gasto en algunas dependencias e instituciones públicas, particularmente la investigación describe los recursos destinados a los fideicomisos, al mismo tiempo que se exhibe la falta de información en la mayoría de ellos, del mismo modo se evidencia la ausencia de la rendición de cuentas en

algunas entidades del sector público. Se busca exponer los alcances de algunos de los postulados de la Nueva Gestión Pública y del neoinstitucionalismo, para lograr una administración pública eficiente y transparente.

En esta investigación se pretende como primera fase describir los conceptos de nueva gestión pública y neoinstitucionalismo, conceptos a través de los cuales se explica el porque recientemente el Estado mexicano abrió las puertas para el escrutinio y evaluación de la sociedad, de manera que en un segundo momento se explica el concepto de fiscalización su importancia y la experiencia observada por la ASF en los últimos años.

El trabajo describe desde los primeros aspectos como es el proceso de fiscalización y otros puntos necesarios, para el entendimiento de la forma en que se realiza la evaluación por parte de la ASF. Asimismo, se hace una descripción de los fideicomisos y la cantidad de recursos que se destinan a ellos, de la importancia de hacer transparente su manejo en el marco de la demanda de la sociedad por una administración pública eficiente.

La investigación se divide en nueve capítulos. Los dos primeros contienen el marco teórico dentro del cual se desarrolla la investigación, particularmente se intenta explicar la importancia que adquiere en los estudios organizacionales el análisis y consecuencias de la Nueva Gestión Pública así como del Neoinstitucionalismo en el sector gubernamental, de manera que estos capítulos sintetizan el concepto de rendición de cuentas empleado más adelante. Asimismo se describe cual ha sido el impacto las reformas administrativas y la denominada segunda generación de reformas en México. En ese sentido analizamos la importancia de la evaluación y la rendición de cuentas. El capítulo incluye aspectos como la transparencia y el acceso a la información pública.

En el capítulo III da cuenta del concepto de fiscalización a través del contenido de la Cuenta Pública así como del proceso del informe que presenta la ASF, se

muestran los resúmenes de los informes de resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2001 a 2003, elaborados por la ASF. Mientras que los capítulos IV y V describen la situación de algunos fideicomisos y donaciones auditados por la ASF de 2001 a 2003, además se expone la falta de transparencia en estos y su manejo como información reservada.

Por otra parte, el capítulo VI contiene las irregularidades en las funciones de gestión gubernamental, donde se puede apreciar otras deficiencias en la información distintas a las de los fideicomisos, mientras que en el capítulo VII se analiza la situación de la controversia constitucional y el principio de anualidad que resultan en otras limitaciones legales para la ASF. La fiscalización del presupuesto se explica en el capítulo VIII, en el cual se tratan los aspectos básicos y las futuras modificaciones que implicará la nueva ley de Presupuesto.

El último capítulo contiene una serie de sucesos que ocurrieron entre 2004 y 2005 en el campo de la administración pública, se expresan algunos criterios que tratan de mostrar los alcances de la fiscalización y la rendición de cuentas, del mismo se presentan aspectos sobre las limitaciones que existen en México para lograr auditorías que transparenten el accionar de la administración pública

La opacidad en los fideicomisos así como en instituciones públicas y privadas que reciben recursos públicos pasa por el cobijo del secreto bancario, el cual se describe en cada uno de los casos aquí presentados. Además se exhibe en la investigación los principales argumentos de la NGP y NI aún pueden abonar en el combate a la corrupción y contribuir en la rendición de cuentas y transparencia de las instituciones públicas.

En la Conclusión del trabajo se exponen algunas de las irregularidades que la falta de transparencia de la información en los fideicomisos obstaculizan su fiscalización, lo que impide contar con una mejor rendición de cuentas en el sector público. Del mismo modo el trabajo incluye un índice cuadros y gráficas y los

anexos con los términos empleados por la ASF en los informes de las distintas Cuentas Públicas descritas en la investigación, también se muestra una descripción del presupuesto de egresos y de la modificación realizada a la Ley de Instituciones de Crédito.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La vida del hombre desde que nace hasta que muere se ve inmerso en organizaciones de todo tipo, que para su subsistencia requieren del trabajo de un buen administrador y el sector gubernamental no es ajeno a esa gran necesidad, pero muy específicamente para que los recursos obtenidos de la población sean usados racionalmente.

Es por ello que desde hace relativamente poco tiempo existía una escasa cultura de rendición de cuentas públicas en México. En este sentido las decisiones de política no eran el producto de un proceso de participación, sino de un sistema cerrado, elitista, en que la Secretaria de Hacienda y una élite política cercana al partido político gobernante, tomaban las decisiones que afectan a todos. Por su parte, el desconocimiento de la rendición de cuentas por parte del servidor público, provoca rechazo, de manera que se desconocen también los beneficios de hacer uso de ese mecanismo.

Actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados la ASF goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y asume sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La ASF es una entidad que puede fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Éste es uno de los objetivos

VII

fundamentales de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Es decir, la ASF fiscaliza a los Poderes de la Unión, los estados y los municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales. Unas de las facultades más importantes de la ASF son las relacionadas con el fincamiento de responsabilidades; para lo cual puede tomar acciones sancionatorias y resarcitorias.

El antecedente de la ASF fue la Contaduría Mayor de Hacienda la cual tenía que comunicar las situaciones irregulares a la SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública, porque ésta era la que tenía las atribuciones sancionatorias. A partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, la propia ASF fincará responsabilidades en caso de daño al erario.

Es importante mencionar que la LIX legislatura de la Cámara de Diputados dejó pendiente la dictaminación de los ejercicios fiscales 2002 y 2003, a los que se suma la Cuenta Pública 2004, que tendrá que ser dictaminada por la LX Legislatura, mientras que la Cuenta Pública relativa al ejercicio fiscal de 2005 fue recibido a principios de junio de 2006.

Existen diversos actores e instituciones que se niegan a rendir cuentas y recurren a interponer amparos y / o buscar la protección del Poder Judicial Federal. Esos mecanismos jurídicos, en la práctica, se han convertido en un obstáculo a la fiscalización de los recursos públicos; interrumpen los procesos de revisión respectivos; y afectan el oportuno fincamiento de las responsabilidades.

Mientras que a través del fideicomiso público se han canalizado recursos públicos federales a diversos programas sin que se conozca su monto. Debido a que los fideicomisos no tienen el mismo régimen de control y vigilancia que tienen las dependencias y entidades, por lo que su vigilancia y fiscalización se ha

VIII

complicado. Esto obedece fundamentalmente a que las instituciones fiduciarias que están a cargo del sistema bancario, están amparadas por el secreto bancario previsto por la Ley de Instituciones de Crédito. Por este motivo la fiscalización en esta materia ha tenido los límites que dicho secreto impone a los funcionarios de estas instituciones.

El fideicomiso es un mecanismo al que las dependencias y entidades de la Administración Pública han recurrido, de acuerdo a lo que establece la Ley o cuando así lo autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una de las ventajas más significativas que ofrecen los fideicomisos es que no requieren de estructuras orgánicas, sino únicamente de los servicios de una institución de crédito que administre recursos y los destine a los objetivos del programa.

Además son coordinados por las dependencias y entidades que tienen a su cargo los programas a los que se destinan recursos públicos federales, para influir en el impulso de áreas productivas, de desarrollo económico y social.

Por esta situación se ha planteado la necesidad de revisar los fideicomisos para registrarlos y controlarlos a través de disposiciones administrativas en materia presupuestal. Eso obedece a los considerables montos de recursos públicos que manejan, además de que cuentan con reglas de operación muy diversas y que suelen encontrarse en diversas instituciones fiduciarias.

Se ha planteado que los fideicomisos, mandatos o contratos análogos a los que se les aporten recursos públicos federales, se deberían considerar públicos para efectos de transparencia, incluso cuando se aporten a fideicomisos constituidos por particulares o entidades federativas.

JUSTIFICACIÓN

En la búsqueda de bibliografía sobre la fiscalización y rendición de cuentas del sector público se identificó que esta es muy limitada, en contraste la que existe se enfoca más extensamente a algunas áreas visibles del gobierno. De manera que se busca contribuir en la documentación de la evaluación del sector público y en señalar algunos aspectos en el proceso de fiscalización del gobierno en función de su organización.

La propuesta aquí expuesta va dirigida a describir la fiscalización en distintas áreas del sector público, particularmente los fideicomisos los cuales tienen importancia dentro del sector público no sólo por su número sino porque además reciben importantes recursos y donde hasta la fecha el control y evaluación son escasos. La complejidad para el control de los fideicomisos radica en los considerables montos que manejan, en que tienen que ver con la mayoría de las dependencias y entidades, además de que cuentan con reglas de operación muy diversas y se encuentran manejadas por diferentes instituciones fiduciarias.

Los fideicomisos constituidos incluso por particulares o entidades federativas que reciben recursos públicos federales, tanto los beneficiarios de esos recursos, como las dependencias que los aportan, tendrían que transparentar y rendir cuentas sobre su manejo y destino. Por lo que resulta necesario documentar esta situación y poder contar con un adecuado control, fiscalización y comprobación del manejo transparente de los recursos públicos.

Por otra parte hay desconocimiento por parte de los directivos de muchas entidades públicas sobre la fiscalización, de cuáles son los alcances, sus riesgos, ventajas y desventajas. La falta de medios que guíen la forma de implantar, controlar y evaluar esta estrategia provoca que el desconocimiento, no solo desde el punto de vista de las áreas del gobierno, sino hasta de aspectos que se deben evaluar en el sector público. El ocultamiento total de información se presenta

constantemente afectando la entrega de resultados transparentes. Además los resultados de la fiscalización no siempre se utiliza como parte de la planeación de futuros presupuestos, de manera que se fomenta la corrupción y falta de transparencia. Esta investigación plantea que el gobierno debe rendir cuentas de los recursos públicos y evaluar todas sus áreas, por lo que:

i. Se sostiene que la rendición de cuentas puede ser una herramienta heurística de aprendizaje.*

ii. Se sostiene, que la evaluación con fines correctivos es casi inexistente en el sector público. Hay varias razones que podrían explicar por qué no se ha institucionalizado la investigación de la evaluación en el sector público; entre ellas pesan la falta de incentivos apropiados y los costos que se asocian con las evaluaciones.

iii. Se sostiene que la rendición de cuentas es una oportunidad de aprender sobre políticas, programas y proyectos y no solo como una forma de ejercer control sobre un organismo ejecutor.

iv. Se sostiene que si los resultados de la evaluación no tienen efecto alguno sobre las asignaciones presupuestarias, será muy difícil crear una demanda real de fiscalización.

v. Se sostiene que la inversión en capacidad de fiscalización tendrá una gran importancia en el mejoramiento general de los resultados de políticas y programas del sector público.

*La heurística es el arte de investigar o descubrir hechos valiéndose de hipótesis o principios que aún no siendo verdaderos, estimulan la investigación. También se entiende como la investigación de documentos o fuentes históricas.

OBJETIVOS

Objetivo General

Realizar un estudio sobre el tema para detectar los principales problemas en la forma en que los organismos llevan a cabo la rendición de cuentas y de cómo posteriormente se realiza la fiscalización en algunas áreas del sector público, todo esto a la luz de la nueva gestión pública y el neoinstitucionalismo.

Objetivos específicos

Hacer una exploración a través de la Cuenta Pública sobre la rendición de cuentas en las organizaciones públicas y los problemas que se enfrentan en cada organización.

Describir basado en la bibliografía consultada la situación actual de la nueva gestión pública y el nuevo institucionalismo en materia de fiscalización y su importancia en México.

Realizar un diagnóstico sobre la implementación de la fiscalización y poder contar con más herramientas para la rendición de cuentas.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Por qué se hace uso de la de fiscalización solamente algunas dependencias del sector público y por qué en otras no?

¿Están utilizando los resultados de la fiscalización como referente del próximo presupuesto?

Una vez implementada, ¿en qué forma se le da seguimiento y cómo se evalúa la fiscalización?

TIPO DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo es producto de la revisión de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cada año, así como de los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que la Auditoría Superior de la Federación ha presentado al Congreso durante los últimos tres años.

También fueron consultados los diversos tomos que componen la revisión de 2001 a 2003, particularmente de los casos de los fideicomisos que aquí se detallan. Del mismo modo se consultaron los informes de actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información así como los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, de la SHCP.

De entre el universo de reportes que la ASF elaboró cada año se seleccionaron las auditorías que se han realizado a diversas entidades que tienen que ver con un Fideicomiso público aunque también se incluyen casos de fideicomisos privados, pero que recibieron recursos públicos. En general, este trabajo se limita a las evaluaciones que se efectúan después de la ejecución de un proyecto, programa o política, para cuantificar el progreso alcanzado.

Se pretende documentar que en el marco de los estudios organizacionales de la nueva gestión pública así como del Neoinstitucionalismo, los cuales se detallan más adelante, el proceso de rendición de cuentas en México ha venido cobrando importancia, no obstante el proceso de fiscalización y rendición de cuentas aún deja mucho que desear, particularmente cuando se revisa el caso de los Fideicomisos.

Esta investigación pretende explicar el porque las dependencias públicas y privadas deberían estar obligadas a transparentar y rendir cuentas sobre el

XIII

manejo y destino de recursos públicos, dentro del marco de la Nueva Gestión Pública y el Neoinstitucionalismo. También muestra las deficiencias expuestas por la ASF en los casos de los fideicomisos y otras entidades que se rehusan a proporcionar información.

La investigación propuesta tiene dos fases para su desarrollo: exploratoria y descriptiva. Es exploratoria debido en parte a la escasa bibliografía al respecto. Es por esto que la investigación empezó siendo exploratoria ya que en ella se pretende examinar bibliográficamente el concepto de rendición de cuentas y fiscalización.

Esta consulta se hizo a través de fuentes secundarias como libros, revistas e Internet, pero especialmente a través de Internet por ser este un medio que proporciona información actualizada la cual es brindada por las instituciones públicas y muchas veces por especialistas en la materia y su acceso es público.

También se tomaron datos de fuentes primarias, información directamente proporcionada por funcionarios públicos y de la ASF, disponibles también en Internet. Descriptiva: puesto que pretende mostrar los alcances y límites de las auditorías que se practican por parte de la ASF en el sector público de México.

CAPITULO I

LA NUEVA GESTION PÚBLICA

1.1. Una nueva modalidad en el estudio de las organizaciones

El estudio de las organizaciones ha conocido una evolución sorprendente desde finales del siglo XIX hasta los primeros años del presente siglo en diversas modalidades de aproximaciones teóricas. Algunas de esas aproximaciones teóricas son citadas por Luis Montaña Hirose: a) administración, b) teoría de la organización, c) sociología del trabajo, d) sociología de las organizaciones, e) análisis organizacional, f) sociología de la empresa, g) estudios organizacionales y el análisis institucional.¹

Por su parte, la discusión en torno al estudio de la administración pública se ha desarrollado en etapas tales como: i) la ortodoxia; ii) la heterodoxia; iii) la corriente neoclásica; iv) las políticas públicas; v) la nueva administración pública; vi) la nueva economía política; vii) la gestión pública y; viii) la Nueva Gestión Pública.² Bajo esta última aproximación teórica y la del análisis institucional es que en el presente trabajo se analizará la fiscalización y rendición de cuentas en México.

En este sentido desde hace más de veinticinco años los gobiernos en el mundo siguieron e implementaron un amplio programa de reformas estructurales que han modificado el accionar del Estado. Históricamente el Estado asumió el papel de responsable del desarrollo, sin embargo las nuevas tendencias apuntan a eliminar la rectoría del mismo.

¹ Montaña, Hirose Luis y Marcela Rendón Cobian. Las aproximaciones organizacionales. Caracterización, objeto y problemática, revista de Contaduría y Administración, No. 213, mayo-agosto, página 102, UNAM FCA, México 2004.

² Edgar Ramírez. Jesús Ramírez. Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno, Capítulo 3, en David Arellano Gault (coordinador). Más allá de la Reinvención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina, página 101, CIDE, México 2004.

En los años 80 se instrumentaron los planes de ajuste para reducir el déficit en el que incurrieron la mayoría de los gobiernos en el mundo, recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).³ Estos organismos recomendaron entre otros aspectos el aumento en los impuestos y el cobro en los servicios brindados por el sector público, la eliminación de subsidios, el despido de funcionarios públicos, la reducción y privatización del sector estatal, entre otras medidas.

Los gobiernos dirigidos por Margaret Thatcher, Ronald Reagan y Helmut Kohl en Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, respectivamente, impulsaron la tesis del Estado mínimo frente al gobierno extenso, teoría que se vio favorecida con la caída del muro de Berlín y el derrumbamiento del sistema socialista, particularmente de la Unión Soviética, además del agotamiento de la izquierda europea y el desmantelamiento del Estado Benefactor.

Después de la segunda Guerra Mundial y hasta inicios de los ochenta la mayoría de los países siguieron políticas del tipo keynesiano. Ese esquema económico, luego de la crisis financiera, propiciada por el desequilibrio entre ingreso y gasto además agravado por el endeudamiento del gobierno, dará paso a los modelos con un énfasis en el mercado y como contraparte de un retraimiento del estado, denominado liberalismo económico o neoliberalismo.⁴

³ En los sucesivos años, otros organismos como el Instituto Internacional en Ciencias Administrativas (IICA), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) o el Instituto de Administración Pública de México (INAP) vieron en la globalización una oportunidad para modernizar las administraciones públicas de los países.

⁴ Los principios del liberalismo clásico, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el presupuesto equilibrado, lo que se tradujo en reformas fiscales profundas, en el redimensionamiento del aparato estatal y un amplio programa de privatización de las empresas públicas, ver Rafful Vadillo, Elías. De una administración para el público ciudadano, en Revista de Administración Pública 110, La agenda actual de la administración pública: Una visión Iberoamericana, Vol. XXXIX, No.1, enero-abril, página 144, INAP México 2004.

Así se sucederán varios procesos de importancia como: **la aceleración de la reforma liberal-capitalista: estabilización macroeconómica y apertura externa; reconversión productiva, privatizaciones, fusiones, auges bursátiles y alianzas estratégicas; desregulaciones y reformas de estado; reformas – flexibilizaciones- en el mundo laboral y de los sindicatos, etc.**⁵

Después de dos décadas el neoliberalismo se convirtió en la teoría dominante en todo el mundo. Además, el dominio del neoliberalismo posibilitó que en muchos países se instrumentaran reformas administrativas, que implicaron cambios en las instituciones establecidas, con implicaciones organizacionales al interior de las dependencias del gobierno.

A través de la globalización el neoliberalismo impuso dos principios: democracia y libre mercado. No se trata solamente de simples conceptos, más bien son conceptos que dan cuerpo a un nuevo paradigma. No obstante, con relación a la democracia, autores como Carlos Vilas consideran que es una idea falsa que la globalización de la economía favorece la globalización de la democracia.⁶ Este analista considera que la política de los Estados Unidos, promueve a determinados actores políticos para implantar la democracia de mercado. Destaca que, lo democrático está en relación con privilegiar determinadas garantías institucionales que posibilitan la libre expansión del capital, mucho más que a garantizar un conjunto de derechos individuales y sociales.

⁵ Santos Valle José Lorenzo, Un recurso viable para contrarrestar la volatilidad y la certidumbre, factores desencadenantes de las crisis económico-financieras contemporáneas, en La Globalización económico-financiera, Su impacto en América Latina, Julio Gambina compilador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, página 215, Buenos Aires, Argentina 2002.

⁶ La idea de una funcionalidad de la globalización económica con la democracia es típica de una concepción vulgar de una y otra, notoriamente auspiciada, difundida y fincada por algunos think tanks (tanques de ideas) del establishment político conservador de Estados Unidos, como el National Endowment for Democracy, y recogida por agencias financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo. En Vilas, Carlos M. Seis ideas falsas sobre la Globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 69-101 pp., en Saxe-Fernández John, Globalización: crítica a un paradigma, UNAM, México 1999.

En contraste, algunos estudiosos de los cambios ocurridos con la globalización como Francis Fukuyama consideran que la caída de los sistemas totalitarios cedieron sus espacios a la democracia, por lo que, el triunfo a nivel mundial de la democracia liberal responde a las aspiraciones de la humanidad y su victoria marcará el fin de la evolución social, teoría mejor conocida como el fin de la historia. Sin embargo, actualmente algunas de estas ideas son consideradas en distintos campos de la investigación social, como limitadas o que muy poco explican lo que ha ocurrido en distintas latitudes geográficas.⁷

La globalización representa una nueva conformación de mercados internacionales sin fronteras. Los más significativos son la Unión Europea, que integra 15 países de Europa Occidental, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluye a Estados Unidos, Canadá y México, el bloque de la Cuenca del Pacífico que incluye países como Japón, China, Australia, Taiwán y Corea del Sur, además de los nuevos mercados de Europa del Este. El liberalismo establece que con la apertura comercial, el Estado transformará su estructura. Por lo que, la administración pública no puede omitir la situación de cambio en la globalización de la economía. De manera que la globalización ha acelerado el cambio organizacional en las instituciones públicas, aunque con el referente ideológico del neoliberalismo.

Se puede señalar que entre las principales transformaciones que se han registrado con la globalización, se encuentran: i) en lo político: la aceptación dominante de las formas democráticas, ii) en lo tecnológico: la aceleración de las innovaciones, y el intercambio de información, iii) en lo social: mejores índices de cobertura educativa. No obstante, entre las condiciones desfavorables se incluyen: i) persistencia de la pobreza, ii) problemas de desempleo, iii) desplazamientos poblacionales desde los países pobres hacia los más desarrollados.⁸

⁷ Ver Fukuyama, Francis, El fin de la historia y el último hombre, Editorial planeta, 474 pp. México 1992.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe ,CEPAL, Aspectos sociales de la integración, volumen III, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, página 36, Santiago de Chile, Naciones Unidas 1988.

En el Informe del Banco Mundial, publicado en 1997, se expone un conjunto de medidas que propone nuevas ideas en el terreno administrativo, buscando impulsar el fomento de una mayor competencia, así como la apertura de las principales instituciones gubernamentales, también la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana.⁹

Las nuevas teorías que plantea dicho organismo, obligan al Estado a disminuir su participación en la economía, al mismo tiempo que buscan aumentar su eficiencia, eficacia y responsabilidad. Con esta perspectiva el Estado debe tener poca o nula intervención en la economía, además de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza.

Dichas reformas posibilitaron una serie de transformaciones hacia el interior del Estado, las cuales para mejorar el desempeño del gobierno encuentra sustento en la experiencia acumulada en el sector privado durante las últimas décadas, apoyadas en las ideas básicas provenientes de la ciencia de gestión o del management. Es en ese sentido que Peter Drucker considera que:

Solamente el surgimiento de la gerencia, fue lo que nos permitió ver que la organización es discontinua y diferente de las otras instituciones de la sociedad. A diferencia de la comunidad, la sociedad y la familia, las organizaciones están deliberadamente concebidas y son siempre especializadas. La Comunidad y la sociedad están definidas por vínculos que mantienen unidos a sus miembros, ya sea el idioma, la cultura, la historia o la ubicación geográfica. Una organización se define por su tarea.¹⁰

⁹ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: Parte III Revitalizar la Capacidad Institucional*, Pág. 179-191, Oxford University Press Nueva York, E.U.A, 1997.

¹⁰ Drucker Peter, *El gran poder de las pequeñas ideas*, La nueva sociedad de organizaciones, capítulo 9, pág.139, Editorial Sudamericana, Buenos Aires Argentina, 1998.

En contraste algunas críticas sobre el gerencialismo, son las relativas a que este toma prestados métodos y variables del análisis de los negocios y de la economía, además supone que no hay diferencia fundamental entre el sector público y privado. Otro aspecto que Judy Johnston destaca es que el gerencialismo ha llevado al abandono de la Administración Pública como un campo de estudio y lo han reemplazado por el estudio de gestión pública.¹¹

Los principales cambios que se busca alcanzar con las reformas ponen énfasis en organizar el gobierno en grupos de dependencias y departamentos, en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, a utilizar objetivos de salida, e indicadores de rendimiento. Al mismo tiempo que a pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos, en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, y en la promoción de la competencia entre organizaciones del sector público

Dichas ideas se encuentran ubicadas en un cuerpo teórico conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), también conocida como New Public Management (NPM), por lo que algunos autores lo ubican como un cuerpo teórico capaz de aglutinar un gran número de propuestas a su alrededor.

No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente, independiente del país: a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi mercados; c) la automatización de la información; y d) el desarrollo de agendas globales de gobierno.¹²

¹¹ Johnston, Judy. Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform, Public Service Reform, citado en Perlman, Bruce. Algunas lecciones en gestión pública comparativa, 230-231 pp. La agenda actual de la administración pública, Revista de Administración Pública 110, vol. XXXIX, No. 1, enero- abril, INAP, México 2004.

¹² Christopher Hood . A public management for all seasons? Public Administration, verano, vol. 69, citado en Ramírez Edgar, Ramírez Jesús. Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública. Bases

Por lo que la nueva gestión pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1) la participación de profesionales de la administración; 2) explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3) énfasis en el control de los resultados; 4) desagregación de unidades en el sector público; 5) cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6) énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y, 7) alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.¹³

Se considera que los Estados Unidos es uno de los países promotores del modelo de la nueva gerencia pública, a partir de la difusión de la obra conocida como la “Reinvención del Gobierno”. Durante el primer período de gobierno de William Clinton se llevó a cabo un estudio del sector público, denominado “Análisis de la Actuación Nacional” (NPR), cuyo objeto era impulsar un gobierno que pusiera a la gente en primer lugar, mediante la creación de un sentido de misión, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.¹⁴

David Arellano explica que en los Estados Unidos la elaboración del informe de la NPR se desarrolló en tres etapas. Al inicio de la década de 1990, la NPR puso énfasis en **cómo** trabaja el gobierno, con la intención de plantear **cómo debería** trabajar el gobierno. Durante su segunda etapa, la NPR se centró en lo que el gobierno **hace** y lo que **deberá hacer**. A fines de la misma década, tuvo lugar la tercera fase, tras de abocarse en los resultados y en las dependencias de alto

Organizacionales para el replanteamiento de la Acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno, página 127, CIDE, México 2004.

¹³ Idem.

¹⁴ Entre otros aspectos el diagnóstico realizado en EU destaca las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe.

impacto, así como también en usar una **medición de los resultados** para **transformar la gestión** federal.

Para Elías Rafful Vadillo el caso de los Estados Unidos resulta de particular importancia, debido a la similitud entre los sistemas político-administrativos mexicano y estadounidense, y a que en ese país converge lo mejor y peor de la Administración Pública. Esa afirmación tiene que ver con la no interferencia del gobierno norteamericano en asuntos privados, según él la corriente gerencialista encabezada por Osborne y Gaebler motiva al servidor público a tomar riesgos y recomienda que la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo agua, luz, gas, salud, educación y el sistema penitenciario, sean brindados por particulares.¹⁵

Otros ejemplos de países donde se empezaron a realizar modificaciones en la operación de la administración pública lo constituyen Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. De acuerdo al análisis de Michael Barzelay las reformas impulsadas por los distintos gobiernos británicos; Thatcher, Major, Blair, han transitado desde las privatizaciones y subcontratación de servicios a la búsqueda de mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades del consumidor, por ejemplo por medio de la carta del ciudadano hasta la mejora en la coordinación entre dependencias de gobierno y otras agencias que prestan servicios.

También en Gran Bretaña se instrumentaron medidas como el Open Government White Paper, con el que se busca que el gobierno haga públicas sus acciones, buscando así transparentar la administración pública y dotar de mayores responsabilidades a los funcionarios. Además está el Código de la Tesorería de mejor Práctica para Directivos de Instituciones Públicas, donde se describen las responsabilidades de los miembros directivos e incluye trámites de auditorías y rendición de cuentas.

¹⁵ No obstante, la dotación de servicios públicos por parte de particulares, ha provocado grandes iniquidades y problemas de rendición de cuentas. Los servicios de salud, transporte y educación sólo son accesibles para quien puede pagarlos, en Rafful Vadillo Elías, Un nuevo modelo de Administración Pública para México, Página 148, Revista de Administración Pública 110, vol. XXXIX, No.1 enero-abril, INAP, México 2004.

Por su parte, Canadá implementó un programa conocido como Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada, que establecía un proceso por el cual las agencias y departamentos centrales verían reducidos algunos controles administrativos a cambio de consolidar la responsabilidad orientada a los resultados. Asimismo para consolidar la estructura de gobierno, la reforma de la gestión pública se enfocó sobre la fusión de organizaciones y la reducción de personal.

Australia realizó una reorganización de los mecanismos de gobierno orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público, a través de la desregulación, la eliminación de subsidios, la privatización y de contratar empresas para el servicio público. También se modificaron las rutinas de las áreas de auditoría y evaluación así como de gestión y presupuesto de programas.

Mientras que en el caso de Nueva Zelanda el cambio de las políticas se observa en un amplio espectro de áreas diferenciadas, planeación de gasto, gestión financiera, organización, función pública y relaciones laborales. Es en este sentido que para algunos estudiosos las teorías económicas de organización y gobierno, nueva economía institucional, constituyen los fundamentos de la nueva gestión pública.¹⁶

Por otra parte, se puede destacar, debido a la situación que en los últimos años se ha configurado en la política de México, el caso de Francia, que es una democracia administrativa, donde el gobierno francés tradicionalmente centralizado y con un sistema de partidos fragmentados, ha trascendido la solidez de un servicio público elitista y altamente profesional, que ha llenado los vacíos dejados por la disputa política.¹⁷

¹⁶ Barzelay Michael, La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, página 138, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México 2003.

¹⁷ Rafful Vadillo Elías, Op.Cit. pagina 147

La NGP se constituirá en un enfoque diferente en el campo de la administración pública que busca adoptar para el manejo del gobierno un sistema de incentivos y principios que se aplicaban sólo en el sector privado. Sin embargo muchas de esas doctrinas no tienen una proyección universal, sino que dependen de cada sistema burocrático. Por lo que es común que se entienda la NGP como un conjunto de técnicas gerenciales propias del sector privado que se aplican en el sector público.

Cabe destacar que la administración pública tradicional está basada en un sistema de jerarquías con líneas de mando y responsabilidades bien definidas, con apego riguroso a procedimientos, donde la estabilidad en el cargo y la disciplina en el trabajo son factores dominantes, bajo este enfoque hay un predominio de los esquemas de poder de arriba hacia abajo. En cambio con la NGP se introducen incentivos de mercado en el sector público y se basa en principios para organizar el trabajo y las relaciones contractuales hacia adentro de cada organismo.

Desde la apreciación de algunos autores esto se traduce en un sistema de competencia interna y externa que busca incluir premios semejantes a los que se emplean en la actividad privada. Los cambios organizacionales realizados tendrán repercusión en el funcionamiento del sector público, la transformación de la forma burocrático-piramidal de administración, al disminuir los niveles jerárquicos y flexibilizando la gestión. Se transitará de una estructura que se encontraba basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores.

También la NGP motiva reformas presupuestarias debido a que este tipo de reformas implican el proceso de transformación de prácticamente todos los aspectos de la relación gubernamental contemporánea: desde la relación con el Congreso hasta la reforma a los sistemas de calidad, transparencia de información

y planeación estratégica.¹⁸ De manera que en materia de presupuesto, se traduce en poner el control de los fondos en manos de quien pueda utilizarlos mejor y de quienes estén cerca de la demanda final para poder medir mejor el grado de respuesta o de satisfacción de la prestación de que se trate.

Así el nuevo enfoque promueve la necesidad de simplificar las normas y reglamentos que rigen a los funcionarios públicos buscando otorgarles mayor independencia y libertad en el uso de recursos. Con lo que el funcionario debe preocuparse en atender mejor a su cliente, que es el ciudadano que requiere los servicios del sector público.¹⁹

De acuerdo con las sugerencias de los organismos internacionales referidos, una vez transcurrido el proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, se debe impulsar la ampliación de la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados.

Por lo anterior, algunos autores como Edgar Ramírez y Jesús Ramírez consideran que: ***“De esta forma encontramos que la NGP intenta influir en dos dimensiones de la actividad del gobierno, por un lado en la redefinición de las funciones del Estado, a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del estado y por otra están las posturas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz”.***²⁰

¹⁸ Arellano Gault, David. Nueva Gestión Pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate a la reforma administrativa, en Más allá de la Reinención del gobierno, Op. Cit., 13-47 pp.

¹⁹ Vergara, Rodolfo. La Transparencia como problema, Capítulo 2 Importancia de la transparencia en la Administración Pública Actual, Cuadernos de Transparencia 05, 28-43 pp., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), marzo 2005, México.

²⁰ Edgar Ramírez, Jesús Ramírez, Op. Cit., Capítulo 3, página 144.

1.2. El paradigma de la NGP

De acuerdo con autores como Fremont Kast y James Rosenzweig la organización se puede definir como una colectividad que se ocupa de actividades que se relacionan con una meta con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad y con sistemas de comunicación. Así hombres y mujeres en su existencia cotidiana lleva a cabo actividades informales hasta otras altamente estructuradas para lo cual se asocia en distintas organizaciones.

De manera que la organización incluye la familia, la escuela, los grupos en donde trabajamos, se extiende hacia las actividades recreativas, militares, religiosas, políticas, culturales, científicas, las cuales han generado otras más elaboradas como el Gobierno, el comercio, las universidades, los centros financieros, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, etc.

Por otra parte, Samuel Certo señala que las organizaciones existen por distintas razones y tienen varios tipos de objetivos. Los objetivos organizacionales son metas a las cuales apunta un sistema administrativo. Los objetivos fluyen de la misión o propósito de una organización. Cuando los objetivos organizacionales se han fijado de forma adecuada, éstos reflejan el propósito de la organización.²¹

Mientras que para Kast y Rosenzweig, la administración comprende la coordinación de hombres y recursos materiales para el logro de ciertos objetivos. Se habla con frecuencia de individuos que administran sus negocios, pero el significado usual sugiere esfuerzo de grupo.²² Estos autores sostienen que las definiciones más representativas proponen que la administración es un proceso de **planeación, organización y control de actividades.**

²¹ Certo, Samuel C. Administración Moderna, Capítulo 5. Los objetivos organizacionales, Editorial Prentice Hall, Inc. Pearson, Educación de Colombia 102-124 pp. Bogotá, D.C., Colombia 2001.

²² Kast, E. Fremont y Rosenzweig, E. James. Administración en las Organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias, Capítulo I. Bases Conceptuales, Editorial McGRAW-HILL, 3-23 PP., México 1994.

También proponen que la administración es el subsistema clave dentro del sistema organizacional que comprende a toda la organización y es la fuerza vital que enlaza todos los demás subsistemas. La administración comprende lo siguiente:

- Coordinar los recursos humanos, materiales y financieros para el logro efectivo y eficiente de los objetivos organizacionales.
- Relacionar a la organización con su ambiente externo y responder a las necesidades de la sociedad.
- Desarrollar un clima organizacional en el que el individuo pueda alcanzar sus fines individuales y colectivos.
- Desempeñar ciertas funciones específicas como determinar objetivos, planear, asignar recursos, organizar, instrumentar y controlar.
- Desempeñar varios roles interpersonales, de información y de decisión.

La teoría tradicional de la administración y la organización es el resultado de contribuciones de: la administración científica, la teoría del proceso administrativo, el modelo burocrático, la economía y la administración pública. En este sentido la administración científica ubicó a la administración como una ciencia por lo que se centro en la planeación, la estandarización y el mejoramiento de la eficiencia del trabajo.²³ Por su parte, la teoría del proceso administrativo desarrolló un cuerpo de conocimientos entre los cuales se encuentran la unidad de mando, los lineamientos de control, los conceptos de división departamental y el principio escalar entre otros.²⁴

²³ Entre las principales contribuciones se encuentran las de Frederick W. Taylor, su principal objetivo fue aumentar la eficiencia del trabajador, diseñando científicamente los trabajos. También fueron representantes del método científico Frank y Lillian Gilbreth, cuyos estudios se centraron en el estudio de movimientos, que consiste en reducir cada trabajo a los movimientos más básicos posibles. Otro representante de la escuela científica es Henry L. Gantt, quien buscó mejorar sistemas u organizaciones a través de la innovación en el programa de tareas y las recompensas de la innovación en éstas.

²⁴ Henri Fayol es considerado pionero de la teoría administrativa y aportó los principios generales de administración: planeación, organización, dirección y control, sus trabajos se ubican principalmente en la eficiencia organizacional, el manejo del personal y las acciones administrativas apropiadas.

Mientras que el modelo burocrático, difundido principalmente por Max Weber, contribuyó con conceptos como la burocracia el cual es un sistema de reglas, jerarquía de autoridad bien definida, un sistema de procedimiento de trabajo, además de la división del trabajo basada en la especialización, impersonalidad de las relaciones interpersonales, asignación de puestos basada en la competencia técnica.²⁵

Por otra parte, la contribución económica incorpora entre otros conceptos el de la calidad, la cual se considera como un elemento clave para participar competitivamente en el mundo contemporáneo. Sin embargo, la estructura administrativa jerárquica por procedimientos guiada por la autoridad es demasiado pesada, rígida e inflexible para tratar con la nueva agenda política y económica de las sociedades contemporáneas.

En ese sentido algunos autores como Osborne y Gaebler consideran que **nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar, ya que para que el gobierno resuelva los problemas de manera eficiente, las agencias gubernamentales necesitan ser dirigidas como empresas privadas, y ello implica un cambio de paradigma.**²⁶

De acuerdo con la enciclopedia (2004), paradigma significa, “marco de referencia que en un determinado momento histórico permite interpretar los fenómenos. Implica también la relación que se establece entre los términos que pertenecen a un mismo paradigma es de oposición funcional (el funcionamiento de uno de ellos se opone a que funcionen los demás).²⁷

²⁵ Una importante contribución a la teoría organizacional clásica la hizo Max Weber con el modelo burocrático, donde concibió a la burocracia como la forma más adecuada para las organizaciones complejas. ver Weber, Max. ¿Qué es la burocracia?, 112 pp. Ediciones Coyoacán, México 2004.

²⁶ De la Rosa Alburquerque Ayuzabet. Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, revista semestral Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, año 4, No. 8, julio 2002, pág. 13-44, México 2002

²⁷ Ver La Enciclopedia. Salvat Editores, página 11725, Madrid España, 2004.

Es en este contexto que la NGP ha sido catalogada como un paradigma, que está compuesta por una gama importante de teorías, herramientas, discursos, tomados de la economía, de la ciencia política, así como del gerencialismo y de la teoría de las organizaciones. Sin embargo, otros autores consideran que la NGP no es un nuevo paradigma en el estudio de la administración pública, sino que tiene sus orígenes en otros desarrollos teóricos anteriormente realizados.²⁸ Otro aspecto es que el término nueva gestión pública (NGP) **se usa comúnmente para describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión el gobierno**, este es un concepto amplio que genera, entre otras cosas, una gran cantidad de teorías y estudios.²⁹

Los estudiosos de la nueva gestión pública, pretenden establecer una frontera epistemológica ³⁰ y metodológica con la administración pública tradicional por lo que han buscado aportar una serie de diferencias. Entre tales diferencias se pueden destacar que la NGP es diferente de la Administración Pública Progresiva (APP) por proponer un cambio de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el Poder Legislativo y la sociedad.³¹ Otras diferencias son las que señala Michel Barzelay con base en la teoría mandante-mandatario donde se destaca el problema de mando y rendimientos y los recursos de acuerdo al desempeño (ver gráfico 1).

Algunos autores tratan de ubicar a la NGP a partir de la discusión sobre el tamaño y funciones específicas del estado frente a la iniciativa privada y el resurgimiento de espacios de acción colectiva. Del mismo modo se cataloga a la nueva gestión

²⁸ Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of new Public Management, citado en Ramírez Edgar Ramírez Jesús, Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública Op. Cit., página 128.

²⁹ Barzelay, Michael. La Nueva Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, 154 páginas, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México 2003.

³⁰ La epistemología, íntimamente vinculada a la teoría del conocimiento clásica y la historia de la ciencia, la filosofía de la ciencia y la sociología de la práctica científica, se dedica indistinta y complementariamente al estudio de los principios, postulados e hipótesis de las diversas ciencias y al análisis teórico del concepto de ciencia como forma específica de conocimiento. Ver la Enciclopedia, página 5251, Op. Cit.

³¹ Arellano Gault, David. Nueva gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Op. Cit., página 17.

pública como un proceso de inducción de comportamientos, prácticas y estructuras. Dos argumentos constitutivos nos permiten ubicar el concepto de nueva gestión pública: el modelo gerencial y el modelo de personalidad.

Gráfico 1

Tres marcos de referencia		
Teoría de mandante-mandatario	Administración pública progresiva	Teoría de las políticas de gestión pública
Mandante	Ministros	Ministros
Mandatario	Personal del cuerpo civil	Personal del cuerpo civil
Acciones	Acciones	Acciones
Estructura de decisión	Delegación	Delegación
Problema de mandato		Problema de mandato
Contratos de incentivo	Planes y presupuestos	Acuerdo de desempeño
Rendimientos		Rendimientos
Recompensa	Responsabilidad por el uso de los recursos	Responsabilidad por el uso de los recursos

Fuente: tomado de Barzelay Michel, en "la Nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, FCE, 2003. pág.105.

El **modelo gerencial** plantea una serie de variables organizacionales tales como la estructura organizativa; las prácticas directivas; mayor delegación, menor control y más autocontrol; los sistemas de representación cultura empresarial, ética y valores; la misión y la visión. En tanto que los **modelos de personalidad** incluyen gerentes públicos con deseo de éxito y emprendedores.

Más diferencias entre la administración pública tradicional y la nueva gestión pública se pueden observar en el comparativo que presenta Enrique Cabrero, entre las que se encuentran: eficiencia, eficacia, legalidad que es un modelo participativo, la vinculación estado-sociedad, la estructura horizontal, flexible, en un contexto institucional, evaluación del desempeño, entre otros aspectos,

además de que en lugar de un administrador público el resultado es un gerente público (ver grafico 2).

A pesar de que la NGP ha sido el origen de una importante cantidad de reformas administrativas, también se ha cuestionado lo contradictorio en varios de sus postulados. No obstante podemos ubicar a la NGP como una estructura en construcción que se basa principalmente en el pragmatismo. Lo que significa que es una teoría no acabada. Algunos autores como Edgar Ramírez y Jesús Ramírez consideran que la NGP es una corriente innovadora, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites.

Para David Arellano, estudioso de la NGP en México, no es una cuestión simple adaptar un sistema concebido para proteger y controlar a un sistema que además mejore el desempeño e impulse a la organización a actuar con rapidez y eficacia. Dicho autor pone énfasis en que **tenemos el dilema de comenzar hacer realmente responsables y transparentes a nuestras organizaciones gubernamentales y cuasi gubernamentales, y al mismo tiempo hacerlas eficientes y altamente capaces**. En ese sentido Arellano señala que, las fuerzas organizacionales que llevan a uno y otro objetivo son diferentes y se ven afectadas por la realidad particular de cada organización.³²

³² Arellano Gault, David. Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana, 135-150 pp., en La administración frente a los desafíos del cambio social, Iztapalapa, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 20, Núm. 48, enero-junio del 2000, UAM 2000.

Gráfico 2

Síntesis de características diferenciales entre la administración pública y la gestión pública		
Variables de diferenciación	Administración pública Tradicional	Gestión pública
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de las normas (jurídica o técnica)	Búsqueda de Eficiencia Eficacia Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante. Unilateral	Modesto, Participativo
Base de la legitimidad de la A.P.	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Naturaleza y Dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura organizacional	Vertical, jerarquizada Alta formalización, estable Roles definidos Funcional	Horizontal Flexible Roles cambiantes Por proyectos, equipos, matricial
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de Dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo
Sistema de Evaluación	Control normativo	con autonomía relativa Evaluación de impacto Evaluación del desempeño
Sis. Admvo. Dominante	Administración Clásica	Cogestión (Estado-sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento(demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque Estratégico	Hacia el uso estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos Políticos Sociedad que gira en torno al aparato estatal	Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados Aparato estatal que confluye con un contexto institucional en torno a la sociedad
Herramientas Técnicas	Pagos colaterales en función de apoyos políticos(relación de clientelas)	Negociación con grupos y agentes de la sociedad Distribución de recursos a partir de procesos de negociación
Perfil del Funcionario	Administrador Público	Gerente Público

Fuente: tomado de Cabrero Mendoza Enrique, Del Administrador al Gerente Público, INAP, página 137, México 1995.

Para dar respuesta a los problemas del Estado la NGP echa mano de la teoría de la elección pública (Public Choice), mediante el cuál busca el control político de la acción burocrática. De acuerdo con dicha teoría, las organizaciones públicas deberán actuar con una orientación a la eficiencia y el cliente y evitarán actuar con una orientación a los procedimientos e intereses políticos.³³

Cabe señalar que la opción pública es considerada por algunos autores como una versión económica de la política. Dentro de esta concepción **la opción pública nace del razonamiento microeconómico en el cual la hechura de decisiones que deriva en la conducta de los productores y los consumidores, es concebida en función de la satisfacción de sus utilidades, ahorros, costos o ingresos.**³⁴

Es en este sentido que una serie de investigaciones que han venido conformando una corriente de pensamiento denominado nuevo institucionalismo, el cual considera que más allá de la reducción del Estado, hoy es necesario rediseñar la arquitectura del Estado, ampliar sus esferas democráticas, fortalecer el estado de derecho y favorecer la formación de una cultura cívica, además de favorecer nuevos métodos de dirección pública que posibiliten que dichas transformaciones abarquen las relaciones del Estado con la sociedad, las instituciones y por su puesto profesionalizar al personal que las integra.³⁵

³³ De la Rosa Albuquerque Ayuzabet. Teoría de la Organización, Op. Cit. Página 10

³⁴ Guerrero Omar. La Nueva Gerencia Pública, Capítulo 9. los límites de la nueva gerencia pública, distribuciones Fontamara, 243-262 pp., México 2004.

³⁵ Aguilar Rodríguez David. Hacia una Nueva Arquitectura de lo Estatal y la Política en un Entorno Democrático e Institucional, en Reflexiones sobre la reforma del Estado, cuadernos de análisis en torno a la Reforma del Estado en México, número 4, 5-22 pp., Comisión Especial para la Reforma del Estado, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México 2006.

1.3. El neoinstitucionalismo

Algunos investigadores consideran que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales, por lo que se observa un regreso en cuanto a los estudios del pensamiento institucional, de los procesos sociales y políticos, y de las instituciones por parte de diversas disciplinas. Para estos especialistas existe una tendencia a revalorizar a las instituciones como actores fundamentales, lo que implicará cambios en los modos de hacer política y en el tejido social.

Douglass North uno de los teóricos de esta corriente de pensamiento destaca que las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema; son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.³⁶

Además las instituciones no son estáticas o un conjunto de reglas dadas; por el contrario, plantean que cambian y evolucionan hacia nuevas formas. El institucionalismo en sus distintas variantes, no presupone la armonía, por el contrario, enfatiza los conflictos y contradicciones, no solo en el nivel de los modelos analíticos, sino también en la realidad que busca analizar.³⁷

Por otra parte, el concepto de neoinstitucionalismo encierra nuevas perspectivas para que las organizaciones públicas puedan lograr sus objetivos. Algunos estudios sobre la materia identifican el concepto de neoinstitucionalismo como:

³⁶ North Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 190 páginas, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

³⁷ Ayala Espino José. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, introducción: origen y evolución del neoinstitucionalismo económico, 25-54 pp., Fondo de Cultura Económica, México 2000.

“...un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones”. ³⁸

Para el neoinstitucionalismo es importante la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones. Estos mismos factores permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional, dado que las acciones y la toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas.

Por otra parte se puede mencionar que esta corriente de pensamiento es de origen francés y se basa en la rica tradición de análisis psicosocial de ese país. Una de sus preocupaciones fundamentales desde el inicio fue el descubrimiento de los elementos inconsistentes que subyacen en toda organización y que le impiden, tanto a la organización como al individuo, un desarrollo más armónico y equilibrado". ³⁹

También el neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente. De manera que la metodología que emplea el institucionalismo tiene un carácter institucional descriptivo, además de formal-legal e histórico comparativo. Por lo que al neoinstitucionalismo se le puede abordar desde tres vertientes:

Sociológico, el cual hace hincapié en los procesos de socialización, donde sus principales categorías son normas, valores hábitos, y roles, este enfoque dará importancia a los entornos culturales, sociales y políticos, así como las relaciones entre individuos y organizaciones de un determinado sistema social y político.

³⁸ Rivas Leone José Antonio. El redescubrimiento de las instituciones. De la teoría organizacional a la ciencia política. FCE. 1997. Pp. 9–40, México.

³⁹ Rendón Cobián Marcela, Montaño Hirose Luis, Op. Cit., Pág.105.

Económico, hace énfasis en como los actores se desenvuelven en función de la racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en relación a objetivos y utilidades, de manera que las rutinas institucionales se dan para reducir costos entre individuos y grupos para aumentar ganancias.

Histórico, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc. Asimismo retoma el papel del Estado como generador de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad.⁴⁰ En el gráfico elaborado por Nicolette van Gestel y Cristine Teelken se aprecian las principales diferencias de estos tres enfoques, así como la teoría y metodología de que se sirve cada enfoque para abordar el estudio del neoinstitucionalismo (ver gráfico 3).

Además existe otra forma de estudiar a las instituciones ya que algunos investigadores las clasifican en formales e informales. En esta clasificación las **instituciones formales** son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, son construcciones expresamente creadas por los individuos para encara problemas específicos de coordinación económica, social y Política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.

Las **instituciones informales** son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan restringidas en los usos y costumbres. Son producto de la evolución de códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue su observancia.⁴¹

⁴⁰ Una descripción más detallada se encuentra en: De la Rosa Alburquerque Ayuzabet, Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, Op. Cit.

⁴¹ Ayala Espino José, Instituciones y Economía, Op. Cit., página 66-67.

El planteamiento neoinstitucional permite también el estudio de los sistemas políticos, los cambios que adquiere el Estado en su arquitectura y fisonomía, la cuestión de la gobernabilidad, el desempeño institucional y gubernamental. De manera que podemos señalar que el neoinstitucionalismo constituye una expresión multidisciplinaria.

La nueva visión gerencial, se apoya en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. De manera que las rutinas claras y bien definidas garantizan la calidad del proceso y de los resultados. Así mientras más nítidas sean esas rutinas, mayores estándares de calidad pueden alcanzarse.

La evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte, bajo este nuevo enfoque en un elemento esencial del proceso. Los estándares de calidad perseguidos por la nueva visión institucional de la política pública demandan la rendición de cuentas y el uso transparente de los recursos, lo que agrega resultados organizacionales durante el procedimiento y resultados consecuentes con los propósitos perseguidos por la política pública.

Para Douglass North el cambio consiste en ajustes al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. Para North la existencia de instituciones es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé el cambio. Este autor señala que el cambio puede ser de dos tipos: uno **discontinuo** y otro **incremental**, el primero es resultado de un cambio radical en las reglas formales, como resultado de una conquista o revolución, se presenta de forma violenta, tiene efectos espectaculares y conforme avanza sus efectos disminuyen. En tanto que el incremental es menos espectacular pero más propenso a la constante modificación institucional.⁴²

⁴² North Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, páginas 117-119, Op. Cit.

Gráfico 3

Comparación de tres formas de Institucionalismo			
Teoría Neoinstitucional	Institucionalismo histórico	Institucionalismo económico	Institucionalismo sociológico
Funcionamiento de las instituciones	La organización institucional de la política y la estructura económica beneficia a algunos intereses y lesiona otros	Las instituciones (consideradas como reglas y procedimientos) estructuran las opciones y la información para los actores, que buscan satisfacer al máximo sus propios intereses	Las instituciones determinan el comportamiento, no sólo mediante estructuras y reglas, sino también con normas, valores y "marcos de significado" La cultura no es independiente de las instituciones, sino que forma parte de ellas
Relaciones entre la institución y la organización individual	Las instituciones están configuradas conforme a la codificación y las concesiones hechas en el curso del forcejeo	Dentro del grupo existente de instituciones, hay elecciones racionales y un conjunto fijo de preferencias para los actores pertinentes	Las instituciones no determinan directamente el comportamiento, sino la imagen que tienen los actores del comportamiento. Los actores buscan (la expresión de) su identidad en relación con visiones del mundo circundante
Tema fundamental en la investigación	Poder	Intereses materiales	Identidad
Se puede encontrar el origen de las instituciones en	La dependencia de la trayectoria" y consecuencias indeseables. Motivos instrumentales y sociales para un orden institucional adecuado (lógica de lo apropiado)	Interacción estratégica, costos de operación, elección racional. Las instituciones muestran una función positiva para el bienestar material de los actores (lógica de la instrumentalidad)	Legitimidad Las instituciones ofrecen posibilidades a los individuos u organizaciones para garantizar su identidad (lógica de lo socialmente apropiado)
Cambio de las instituciones mediante	Respuestas contradictorias a los acontecimientos externos, como la nueva tecnología, la crisis económica	Contratos voluntarios que generan un beneficio para actores individuales Alteración de la estructura de preferencias	Procesos de difusión e imitación que, a su vez promueven el isoformismo institucional
Teoría y metodología	Historicismo Inductivas Eclécticas	Funcionalismo Deductivas De nivel micro	Constructivismo social Inductivas Deductivas De nivel macro

Fuente: Tomado de Nicolette van Gestel y Christine Teelken, Servicio de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política, Gestión y Política Pública, página 455, CIDE, México 2004.

Aunque vale la pena mencionar que la inclusión de algunos de los principios tanto de la Nueva Gestión Pública como del nuevo institucionalismo no se han dado de manera aislada, sino que conviven con viejas prácticas propias del sector público. De manera que para autores como Enrique Cabrero Mendoza el cambio en las organizaciones públicas se da sobre las estructuras organizacionales y en los comportamientos organizacionales, en una relación intraorganizacional y de la organización y el contexto (ver gráfico 4).

Gráfico 4

Situaciones de cambio en organizaciones públicas		Orientación del cambio	
Profundidad del cambio	Focalización sobre estructuras organizacionales	Intraorganizacional	Relación organización-contexto
	Focalización sobre estructuras y comportamientos organizacionales	Reestructuración del aparato	Reforma administrativa
	Cambio organizacional	Renovación institucional	

Fuente: tomado de: Cabrero Mendoza Enrique, Del Administrador al Gerente Público, INAP, página 63, México 1995.

1.4 De la Administración Pública a la Gestión Pública

A pesar de que no es clara la relación entre la teoría de la organización y la disciplina del estudio de la administración, es decir cual alimenta a cual, algunos autores han intentado demostrar que las nuevas corrientes en el estudio de las organizaciones contribuyeron a cambiar las propuestas sobre administración pública. De manera que **el método científico será empleado en el estudio de la administración pública para producir líneas de acción que mejoraran la eficiencia de las organizaciones.**⁴³

La administración pública ha experimentado un notable proceso de modernización y cambio institucional, durante las dos últimas décadas. Este proceso ha incluido un redimensionamiento en los niveles de gasto público, la privatización de empresas y servicios públicos y el desmantelamiento de la legislación que surgió bajo el Estado benefactor, para sustituirla por un nuevo esquema institucional y de regulación que permita un desarrollo más dinámico de la economía privada.

Para los fines de esta investigación es conveniente retomar algunas de las ideas utilizadas por Rodolfo Vergara quién define **al gobierno como un conjunto de organizaciones que atienden tareas públicas bien definidas. El gobierno lo conforma un conjunto de instituciones y a su vez estas están constituidas por hombres y mujeres, que trabajan como miembros de una organización.**⁴⁴

⁴³ La administración científica promovida por Frederick Taylor tomó gran importancia para la administración pública. En esta corriente, se consideraba como prioridad evitar el desperdicio en las organizaciones y conseguir el mayor grado de eficiencia posible, en Edgar Ramírez, Jesús Ramírez. Génesis y desarrollo del concepto., Op. Cit. Páginas 108-109.

⁴⁴ Vergara, Rodolfo. La Transparencia como problema, Cuadernos de Transparencia número 05, página 13, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), marzo 2005, México.

En México las funciones y atribuciones del gobierno federal están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el origen de sus atribuciones se compone de dos grandes grupos: la administración pública centralizada y la paraestatal. La **administración pública centralizada** está conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, consideradas dependencias.

Mientras que la **administración pública paraestatal** se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, entidades consideradas paraestatales.

Con relación a las **administraciones públicas estatales**, cada estructura orgánica guarda una similitud con la administración pública federal; también se divide en centralizada y paraestatal y cuenta con su propia Ley Orgánica de la Administración Pública definida por su respectivo Congreso local y su propia Constitución.

En México la reforma institucional está dominado por la idea de atender las exigencias del nuevo orden internacional en contraste con el sacrificio de los ciudadanos frente a las nuevas realidades de la globalización. Mientras que el sector público ha sufrido una serie de transformaciones, como resultado de un menor grado de participación del Estado en la economía. Por lo que el perfil de la administración pública viene registrando una serie de cambios desde la década de los 80. Por lo que el cambio y la innovación de las prácticas administrativas en el aparato público, son considerados los ejes rectores de la nueva visión de la administración pública.

La administración pública registra una serie de cambios considerables en los últimos años, en gran medida esos cambios han obedecido tanto a variables endógenas como exógenas. El perfil de la administración pública, necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura y de su funcionamiento para hacer frente a los retos. Ante los cambios, surge la necesidad de innovar al interior de la administración pública. El proceso de innovación comienza con la motivación por realizar cambios en los procesos con la finalidad de que éstos ofrezcan un servicio nuevo o mejorado y en algunos casos se aspira a la productividad.

Lo que implica la revisión tanto de las estructuras administrativas, como de la función y operación de las mismas. Pero en la administración pública se intenta ir más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el proceso y resultado de las políticas públicas. El proceso de reestructuración, permite eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. De esta forma la reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente.

Pero para que la administración pública elimine lo que no necesita, debe afrontar el desafío de resolver **qué cosas debería hacer el gobierno**, en función de los propios valores e intereses políticos, se intenta suprimir lo que es obsoleto, la duplicación de programas y la eliminación tanto de privilegios como de todo aquello que no sea transparente.

Con la modernización de la Administración Pública, se pretende cambiar la cultura administrativa al focalizarse en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado. De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. Se pretende que se desarrollen sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva.

Para Ignacio Pichardo Pagaza la explicación del por qué es necesario reformar la cultura política del estado, tiene respuesta en que las sociedades contemporáneas se transforman a gran velocidad. De manera que entre los factores que muestran la rápida transformación de las sociedades se incluyen:

- Los cambios tecnológicos, especialmente en las áreas de la información y las comunicaciones.
- El desarrollo económico, que se traduce en incrementos en los niveles de vida; en particular, en el aumento del ingreso personal disponible.
- El desarrollo cultural, que se transforma en mayor calidad y alcance de la educación personal.
- La creciente madurez política del ciudadano, que exige cada vez mayor representatividad, transparencia, responsabilidad; en una palabra, mayor apertura democrática a las instituciones políticas.
- La preocupación por los derechos humanos de todos los individuos; la preocupación por mantener la calidad de la vida sobre la base sustentable a largo plazo, incluyendo el empleo y el ingreso; la preocupación por heredar a las siguientes generaciones un medio ambiente al menos igual al que ahora se disfruta.⁴⁵

Desde diversas posturas se habla de la modernización de la administración pública. Por lo que es necesario determinar cuales son los puntos referenciales que originan el cambio. Para algunos autores como David Arellano se puede tener como punto de partida, dos categorías de análisis: la eficiencia y eficacia ya que:

La **eficiencia** demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su óptima colocación en la economía bajo criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública, la eficiencia se demanda en los niveles

⁴⁵ Pichardo Pagaza Ignacio, Modernización Administrativa, Propuesta para una Reforma Inaplazable, Capítulo II las lógicas de la modernización, El Colegio Mexiquense, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, página 58, México 2004.

operativos. La eficiencia, requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo. En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo patrones cuantificables, claros y explícitos.

La resolución de los procesos administrativos surge en este nivel jerárquico, por lo que su principal preocupación es la maximización de los recursos disponibles. Así el uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido, los funcionarios de este nivel jerárquico requieren de técnicas administrativas claras y de impacto inmediato. Así, la instrumentación de las mismas tiene como referente temporal, el corto plazo.

Mientras que la **eficacia** está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí, la preocupación radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. La eficacia es eje sustantivo del cambio organizacional. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización.⁴⁶

Según Arellano, la importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones. Mientras que la coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa y la parte política. En la primera, el criterio estriba en la lógica interna de la organización, en el segundo, la dimensión política subyace en la organización y su entorno.

⁴⁶ Arellano Gault, David. Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana, 135-150 pp., en La administración frente a los desafíos del cambio social, Iztapalapa, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 20, Núm. 48, enero-junio del 2000, UAM 2000.

Cabe subrayar que con la nueva gestión pública se han elaborado las propuestas de reconfiguración del sector público con objeto de generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados. Ambas categorías tendrán efectos en el cambio de las organizaciones públicas, desde la estructura organizacional, los sistemas de planeación, dirección, evaluación, y tendrán repercusión en el comportamiento organizacional y el liderazgo. Dichas modificaciones se observan en el gráfico utilizado para ejemplificar el cambio que se registra del administrador al gerente público, de Enrique Cabrero Mendoza (ver gráfico 5).

Por otra parte, las políticas de gestión pública integran un conjunto de reglas institucionales y rutinas para orientar, motivar y evaluar programas y dependencias públicos, pudiendo clasificarse en distintas áreas: planificación del gasto y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; provisión; organización y métodos; y evaluación y auditoría.

Michael Barzelay ha desarrollado el concepto de políticas de gestión pública el cual se refiere a las reglas y prácticas institucionales en el ámbito gubernamental, que tiene como objeto guiar, motivar y controlar organismos de servicio público. El concepto incluye políticas de planeación del gasto y conducción financiera, servicio civil y relaciones laborales, adquisiciones gubernamentales, organización y métodos, así como auditoría y evaluación.⁴⁷

Para este investigador es importante entender cómo se crea el valor público. Por lo cual uno de los factores decisivos en los costos y beneficios de la acción pública son las acciones de las dependencias que ejecutan programas. Destaca que las acciones son moldeadas por los administradores, a su vez esas decisiones son respuestas a las alternativas de políticas, así como al conjunto de políticas de gestión pública. Barzelay define la reforma como un tipo de evento de formulación

⁴⁷ Barzelay, Michael. Investigación sobre reformas a la política de la Gestión Pública en la región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso, página 17, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002.

de políticas que se presenta no solo en el ámbito del servicio civil y las relaciones laborales, sino en el ámbito de la política de gestión pública.

Gráfico 5

Efectos del cambio en las organizaciones públicas		
Modelo Organizacional Tradicional	Variables Organizacionales	Modelo organizacional tendencial
Piramidal Alta formalización Estable Papeles definidos	← Estructura Organizacional →	Horizontal Flexible Roles cambiantes
Centralizado Con apego a la norma Agrupación del núcleo decisorio Maximización del juego subterráneo	← Estructura Decisoria →	Descentralizado Con apego al objeto del proyecto Dispersión de núcleos decisorios Cercanía entre la estructura formal e informal
De arriba hacia abajo	← Sistema de Planeación →	De arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba Correctivo
Por autoridad Conductor	← Sistema de dirección →	Por capacidad Por acuerdo y aproximaciones
Control normativo	← Sistema de evaluación →	Evaluación del impacto Evaluación del desempeño
Sociedad en torno a organizaciones públicas	← Percepción del contexto →	Organizaciones públicas en torno a la sociedad
Orientado al cumplimiento de tareas Lealtad al grupo y compromiso político	← Comportamiento organizacional →	Orientado al logro de proyectos y acuerdos Profesionalización del servicio Compromiso institucional
Político-burocrático (administrador público)	← Liderazgo →	Emprendedor Identidad con la institución (gerente público)

Fuente: tomado de: Cabrero Mendoza Enrique, Del Administrador al Gerente Público, INAP, página 73, México 1995.

CAPITULO II

ELCAMBIO INSTITUCIONAL HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1. Las reformas administrativas en México

Las dependencias de gobierno en su calidad de organizaciones, están constituidas por una normatividad que rige su actividad. Por lo que las dependencias deben contemplar los elementos tradicionales sobre la funcionalidad de las organizaciones: entradas (recursos), procesos (estructuras), salidas (servicios) y retroinformación (ambiente); también deben considerar el papel rector que leyes y reglamentos tienen para estos elementos que conforman el sistema.⁴⁸

La primera Ley de Planeación de la República se promulgó en 1930, a ese evento siguieron los planes sexenales 1934-1940, y 1940-46 y las tareas de la Comisión de Inversiones para el periodo 1952-1958. Fue en 1958 cuando se crea la Secretaría de la Presidencia y en 1964, de la Dirección Intersecretarial para la formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico. Mientras que para 1965 se crea la Comisión de Administración Pública como un instrumento permanente de programación de Reforma Administrativa para elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos.⁴⁹

En 1976 con una nueva Ley Orgánica se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal condujeran sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones para el logro de objetivos y metas de los planes de gobierno.

⁴⁸ Miguel Coeto y Anabella Dávila. Efectividad en una dependencia de gobierno mexicana: evidencia para la modernización de la administración pública, 119-134 pp., en la administración frente a los desafíos del cambio social, Universidad Autónoma Metropolitana, enero-junio de 2000.

⁴⁹ Carrillo, Castro Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), La Reforma Administrativa al Servicio de la Planeación, Miguel Ángel Porrúa, 157-160 pp., México 1980.

Dicha Ley atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico. Al mismo tiempo que entro en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que estableció que cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Durante los años setenta y principios de los ochenta, a través de la Reforma Administrativa se buscó transformar la Administración Pública mexicana, para a partir de un sistema de planeación, hacer más eficaz su intervención en relación a sus programas de desarrollo. Se encuentra documentado que en los años ochenta frente a la caída de los ritmos de inversión, crecimiento, empleo y del propio gasto público, se realizaron ajustes en la economía entre las que destacan la liberación comercial y la integración económica, la apertura a la inversión extranjera, la desregulación de los mercados financieros, la flexibilización en el mercado de trabajo y privatización y desincorporación de empresas públicas.

Para el mejor funcionamiento de los mercados se recurrió a la implementación del llamado ajuste estructural, esas modificaciones afectaron la operación del sector público, el ajuste estructural, presentó tres vertientes que afectaron el funcionamiento de la administración pública:

- Apertura Comercial
- Saneamiento de las Finanzas Públicas
- Reestructuración del sector paraestatal.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, México impulsó su política de liberalización comercial. Como parte de ella, se extendió la red de tratados de libre comercio. Estos acuerdos han contribuido a que México sea actualmente un importante exportador de bienes y servicios. El país pasó de ser una de las economías más cerradas al flujo

comercial externo, en 1983, a una de las más abiertas para principios de los noventa. Durante ese periodo México ocupó el segundo lugar en materia de privatizaciones, de acuerdo con la OCDE.

La apertura no sólo se ha limitado al campo de los bienes y servicios, sino que a los flujos del mercado de dinero. La apertura comercial, obligó a las instituciones públicas a readecuar mecanismos. La existencia de acuerdos comerciales permitió convertir a México en un importante receptor de Inversión Extranjera Directa (IED). México recibió importantes flujos de inversión productiva a largo plazo, provenientes en su mayoría de Estados Unidos.

Entre 1988 y 1994, se registró el proceso de privatización más significativo y complejo. Durante esta etapa se registró la venta de Telmex, la minera Cananea y las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico, entre otras. Asimismo, la privatización del sistema bancario entre 1991 y 1992 fue un corolario importante en esta etapa.⁵⁰

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Estas se dieron en cuatro vertientes: Transferencia, Liquidación, Fusión y Venta. Las ventas o también llamadas privatizaciones han sido considerables. El proceso de desincorporaciones ha provocado una disminución del sector paraestatal, de 1,155 empresas existentes en 1982, la cantidad se redujo a 207 a principios de 2003.

Sin embargo, hasta julio de 2005, las entidades paraestatales eran 212. De ese total, 172 organismos, empresas y fideicomisos públicos se encuentran vigentes y 40 están en proceso de desincorporación. Mientras que de las entidades vigentes, 86 son organismos públicos descentralizados, 67 son empresas de participación estatal mayoritaria y 19 son fideicomisos públicos. (ver cuadro 1)

⁵⁰ Una descripción de las privatizaciones durante este periodo se encuentra en Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales, Fondo de Cultura Económica, 204 páginas, México 1993.

Cuadro 1

REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL, 2000-2005					
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005
Universo de entidades al inicio del periodo	202	205	207	210	209
Procesos de desincorporación concluidos	3	1	1	2	
Liquidación y extinción	3	1	1	1	
Fusión					
Transferencia a gobiernos estatales					
Enajenación o venta				1	
Creación de nuevas entidades	6	3	4	1	3
Universo de entidades al cierre del periodo	205	207	210	209	212
Desincorporaciones en proceso	28	27	37	39	40
Liquidación y extinción	16	15	28	27	28
Fusión				7	7
Transferencia a gobiernos estatales					
Enajenación o venta	12	12	9	5	5
Entidades vigentes	177	180	173	170	172
Organismos descentralizados	77	79	83	84	86
Empresas de participación estatal mayoritaria	80	81	71	67	67
Fideicomisos públicos	20	20	19	19	19

Fuente: Secretaría Técnica de las Comisiones Intersecretariales de Gasto Financiamiento y de Desincorporación.

Las privatizaciones dieron un matiz muy peculiar al rol de la administración pública, puesto que ésta emprendió un proceso paralelo de reestructuración.

Para Rafael Martínez Puón si se tuviera que hacer un recuento de los logros alcanzados en el periodo 1964-1988, se puede afirmar que se dieron grandes avances en la organización y en el diseño de políticas, gestión y técnicas de personal, más no así en el diseño e implementación de un servicio civil y carrera administrativa. Para este autor no se logro una profesionalización de la burocracia debido a la fuerte influencia partidista en la administración pública, a la nula autonomía de las unidades de recursos humanos, a la ausencia de procedimientos claros de ingreso a la administración así como por el endeble marco legal laboral.⁵¹

⁵¹ Martínez Puón Rafael. Servicio profesional de carrera ¿para qué? Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Miguel Ángel Porrúa, librero editor, página 202, México 2005.

De acuerdo con una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, los procesos de formulación de políticas de gestión se dieron de manera importante durante la administración Miguel de la Madrid (1982-1988) y Ernesto Zedillo (1994-2000), mientras que en el de Carlos Salinas, no se llevaron a cabo cambios significativos en el área de las políticas de gestión pública.⁵²

Las administraciones de De la Madrid y Zedillo fueron activas en las reformas sobre la corrupción, entre las cuales se encuentran la reforma de la planeación presupuestal y conducción financiera, formulación de políticas sobre relaciones laborales, servicio civil e impulso a modificación de procedimientos administrativos (ver gráfico 6).

Gráfico 6

CAMBIO DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	
Caso I Administración de De la Madrid 1982-1988	Caso II Administración de Zedillo 1994-2000
Período a (1982-1985) Período b (1985-1988)	Período a (1994-1997) Período b (1997-2000)
Eventos	Eventos
E1 (I) Combate de la corrupción	E2 (III) Reforma de la planeación del gasto y gestión financiera
E2 (Ia) Reforma de la planeación del gasto y gestión Financiera	
E3 (Ia) Formulando la política del servicio civil/relaciones laborales	E3 (Ia) Formulando la política del servicio civil/relaciones laborales
E4 (Ia) Impulso a modificaciones de métodos y procedimientos administrativos	E4 (Ia) Impulso a modificaciones de métodos y procedimientos administrativos
Fuente: tomado de Barzelay Michael, Investigación sobre reformas a la política de la Gestión Pública en la región de América Latina; Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso, página 17, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.	

⁵² Barzelay Michael. Investigación sobre reformas a la política de la Gestión Pública en la región de América Latina. Op. Cit.

Según la investigación citada en el periodo de Zedillo hubo mayores cambios a las políticas de gestión publicada debido a: i) un subsistema estable que se integraba por dependencias especializadas cuyas agendas tenían como objetivo políticas específicas, ii) una estructura coherente en términos de imagen de modernización administrativa y iii) una activa promoción de políticas. Se argumenta que aunque algunos de estos elementos estuvieron presentes en la administración de De la Madrid no fueron concurrentes.

Los lineamientos en que se basó la reforma de la administración pública durante el gobierno de Ernesto Zedillo, 1995-2000, se encuentran en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP). En dicho programa se identificaban cuatro temas problemáticos: limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, centralismo, deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Además el PROMAP planteaba que el control presupuestario debía complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública. Donde los resultados deberían expresarse en la calidad en el servicio y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

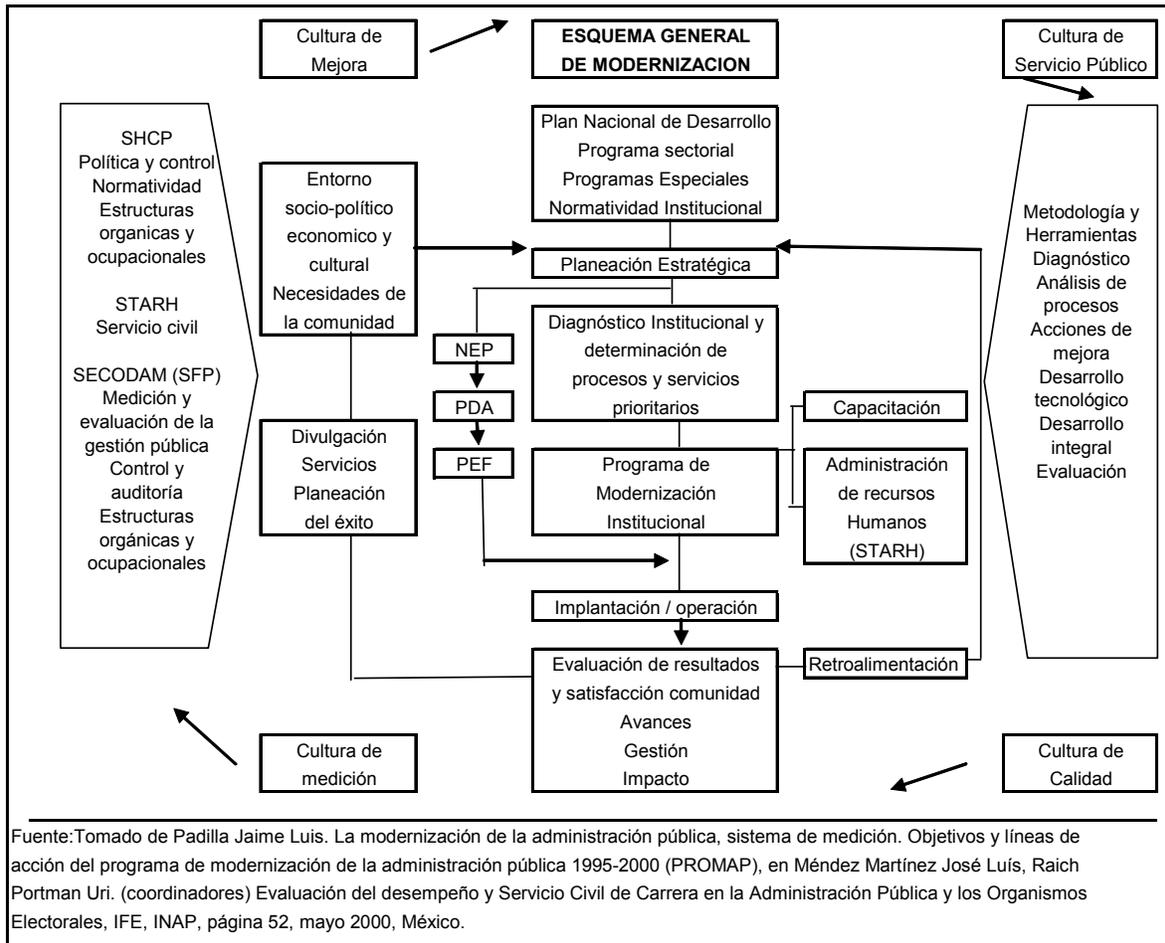
En diciembre de 1996, el presidente de la República se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del servicio civil. Esta encomienda la desarrollaron de manera conjunta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Unidad de desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la Unidad del Servicio Civil.

La unidad de Desarrollo Administrativo, surge a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría y desarrollo Administrativo (SECODAM) en diciembre de 1994.

Cabe señalar que el proyecto de servicio profesional de Carrera de esta unidad se basó en los objetivos del PROMAP. Este proyecto tuvo como principal instrumento al servicio profesional de Carrera cuyo objeto fue la profesionalización y capacitación de los servidores públicos. (ver gráfico 7)

Pero algunos autores como Rafael Martínez consideran que **no fue interés de este proyecto, los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio público, ni la carrera administrativa, que son elementos más cercanos a un servicio civil de carrera.**⁵³

Gráfico 7



Fuente: Tomado de Padilla Jaime Luis. La modernización de la administración pública, sistema de medición. Objetivos y líneas de acción del programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (PROMAP), en Méndez Martínez José Luís, Raich Portman Uri. (coordinadores) Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, IFE, INAP, página 52, mayo 2000, México.

⁵³ Martínez Puón Rafael. Servicio profesional de carrera ¿para que?, Op. Cit. 204-206 pp.

En México la primera generación de reformas estuvo enfocada en desarrollar los mercados productivos y financieros para enfrentar la competencia internacional. Sin embargo, dichas reformas en algunos años vieron sus límites por lo que a mediados de los noventa el limitado éxito de los planes de ajuste obligó a prestar más atención a una serie de condiciones institucionales y estructurales no contempladas hasta ese momento y que se tradujo en el bajo rendimiento de la primera generación de reformas.⁵⁴

2.2. La Segunda generación de reformas

La historia de la administración pública refleja como se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos. Sin embargo una revisión de los esfuerzos de reforma realizados revela que casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral.⁵⁵

Otro aspecto que reafirma lo antes mencionado es que: **las diversas reformas administrativas y los variados intentos por instaurar un servicio civil en nuestro país se han quedado atrapados en la compleja red de sindicatos corporativos, intereses de partido y el manejo presidencialista del poder.**⁵⁶

Un diagnóstico realizado entre dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda, arrojan que la situación general en cuanto a las estructuras, funciones y

⁵⁴ Gordillo Elba Esther. El paseo de las reformas: la batalla por México, Editorial Planeta Mexicana, Capítulo 1 El debate en torno a la segunda generación de reformas, 17-31 pp. México 2005.

⁵⁵ Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Op. Cit.

⁵⁶ Pardo, Maria del Carmen. El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización, Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 2, segundo semestre, en Arellano Gault David. Aspectos organizacionales., Op. Cit., página 141.

remuneraciones del personal de mando en 2004, fue que la **Administración Pública Federal** (APF) contaba con 2 millones 866.8 mil plazas, que incluyen 1 millón 362.1 mil plazas de los Ramos 33, Aportaciones a Entidades Federativas y 25, Servicios Educativos del Distrito Federal. Del total de plazas de la APF, 1 millón 810.6 mil (63.2%) corresponden a personal técnico que se desempeña en áreas de servicio al público.⁵⁷

Por otra parte, el concepto de categorías que incluye, entre otros, al personal docente, al personal de la rama médica, paramédica y grupos afines, al personal del servicio exterior mexicano, así como a investigadores, policías, personal militar y controladores aéreos. Las plazas del nivel de mando y personal operativo, 101.8 mil y 954.4 mil plazas, 3.5% y 33.3% del total, respectivamente (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Plazas de la Administración Pública Federal (por nivel 2004)	
Grupo	2004
Administración Pública Federal	2,866,851
Servidores Públicos de Mando	101,829
Operativos	954,373
Categorías	1,810,649

Fuente: Tomado de SFP y SHCP, Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, 2004.

En dicho documento se detalla que, la **Administración Pública Central** (APC) está integrada por la Presidencia de la República, dieciocho secretarías de estado, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Consejería Jurídica. Además según el diagnóstico existen, 73 órganos desconcentrados, que son unidades administrativas que dependen jurídica y presupuestalmente de las secretarías de estado, pero que cuentan con autonomía técnica.

⁵⁷ Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, 27 páginas, 28 de mayo de 2004, SFP y SHCP, México 2004.

De manera que en 2004 la APC estaba constituida por 659,924 plazas, de las 7.1% corresponden a personal del nivel de mando, 27.2% a personal operativo y 65.7% al personal técnico del grupo denominado categorías (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Plazas de la Administración Pública Central (por nivel 2004)	
Grupo	2004
Administración Pública Central	659,922
Servidores Públicos de Mando	47,142
Operativos	179,287
Categorías	433,493

Fuente: Tomado de SFP y SHCP, Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, 2004.

Las conclusiones que arrojó el diagnóstico realizado entre las distintas dependencias de la APC se sintetizan en los siguientes aspectos:

- I. El cuerpo de normas y disposiciones que regulan la gestión en la APC contiene normas actualizadas en aspectos fundamentales para la administración, pero existen aún instrumentos legales y reglamentarios anacrónicos que recogen numerosas reformas parciales introducidas, en muchos casos, por motivos temporales. Es necesario incorporarlos en una visión integral con metodologías y estándares adecuados.
- II. La cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados. Esta actitud impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de los objetivos organizacionales.

- III. El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse.
- IV. La inexistencia de un mecanismo para vincular el sistema de planeación con el presupuesto de servicios personales contribuye a profundizar la brecha entre los objetivos y estrategias y las estructuras operativas de la APF.
- V. En el diseño de algunos nuevos programas no se toman en cuenta las restricciones e impacto presupuestal para su instrumentación, lo que origina deficiencias en su estructura organizacional.
- vi. El soporte tecnológico es, en cierta medida, pobre y desactualizado, debido a la insuficiencia de recursos financieros, el desconocimiento del valor agregado que genera y la ausencia de una planeación presupuestal integrada que considere de manera explícita y racional los requerimientos en materia de tecnología.⁵⁸

Según la Secretaría de la Función Pública en México, el fortalecimiento institucional de las capacidades reguladoras del Estado ha llevado a la creación de dos nuevos tipos de dependencias gubernamentales: por un lado, están las **comisiones con mandato “horizontal”** que en materia de competencia económica y mejora regulatoria, buscan sentar las bases macroeconómicas para reducir costos de transacción y de información; y por el otro, **comisiones sectoriales de tipo “vertical”** cuyo objetivo ha sido atender imperfecciones de mercado en áreas específicas, fundamentalmente servicios financieros e infraestructura.

⁵⁸ Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diagnóstico de la APF. Op.Cit., página 5.

A partir de 2001 el gobierno formó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, cuyo objetivo es coordinar las políticas para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia y dar seguimiento a los programas anuales de cada institución. Dicha comisión inicio con cinco aspectos: desarrollo y modernización administrativa, servicios electrónicos gubernamentales, formación y capacitación de los servidores públicos, servicio profesional de carrera y adopción al Código de ética.

Durante la administración de Vicente Fox se implementa una Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental por lo que elaboró un Plan Estratégico que involucrara a las áreas con una metodología común para todas las oficinas de determinada institución. Es a través **del Sistema Integral de Planeación Estratégica que se plantea la Misión y Visión del Gobierno Federal, el Plan Nacional de Desarrollo y sus Objetivos y Estrategias rectoras.**⁵⁹

En ese sentido, se ha emprendido la mejora regulatoria como el conjunto de acciones que el gobierno realiza para mejorar la manera en que se norman las actividades del sector privado, al promover la competitividad, con la reducción y eliminación de trámites y la inclusión de los mismos en medios electrónicos.⁶⁰

De manera que **la segunda generación de reformas se refiere a la creación y el fortalecimiento de las instituciones.** La iniciativa privada participará en sectores donde antes no lo hacía o lo hacía de manera muy limitada. Esto implica una adecuación del marco regulatorio en estos ámbitos, así como la creación de

⁵⁹ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública, Capítulo 1, Nuevas Realidades de la Gestión Pública y Capítulo 3, El marco Jurídico-Normativo para la Prevención y el Control, páginas 36 SFP y FCE, México 2005.

⁶⁰ Sin embargo la Auditoría Superior de la Federación consideraba en 2002, que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) no ha cumplido con los objetivos de revisar y evaluar el marco regulatorio nacional y de diagnosticar su aplicación. En ese año eliminó solamente 17 por ciento de un total de 1,778 trámites; de 496 casos revisados, simplificó únicamente el 10 por ciento. Por lo anterior la ASF consideraba conveniente que la COFEMER lleve a cabo una profunda reestructuración operativa y administrativa que incluya el replanteamiento de sus áreas estratégicas; disminuya la excesiva carga de regulaciones y de trámites gubernamentales; eleve la efectividad de las acciones de mejora regulatoria; y amplíe su ámbito de funciones hacia áreas claves de la administración pública para cerrar el paso a la corrupción.

instituciones que supervisen, arbitren disputas y garanticen el cumplimiento de las disposiciones legales.⁶¹

Un aspecto que destaca la Secretaría de la Función Pública es el relativo a que en la administración pública se ha tomado la decisión de certificar procesos, bajo los lineamientos de la Norma ISO 9000, así también se han mejorado procesos que puedan generar valor agregado orientado al usuario.

En la presente administración se ha incorporado el Sistema de Gestión de Calidad atendiendo el impacto ante el público. La implementación de este sistema responde a la política de innovación que envuelve al Gobierno y que busca proveer mejores servicios, eficientar procesos y reduciendo costos, en la búsqueda de la mejora continua en la administración pública.⁶²

Para ofrecer servicios públicos más eficientes el gobierno ha venido implementando el gobierno electrónico, también conocido como e-gobierno que representa el uso de la tecnología de la información, particularmente de Internet. Su uso ha repercutido en el trato con los ciudadanos, en los negocios y con otras dependencias públicas. Con el empleo de la tecnología se reduce el costo de procesamiento de transacciones y el personal necesario.

Para Holmes Douglas a partir de la tecnología el gobierno es capaz de lograr que sus municipios o sus estados sean más atractivos para las inversiones con lo que se contribuye a la prosperidad de la región. Además donde existe una cultura del Internet los ciudadanos interactúan con las dependencias gubernamentales en la realización de encuestas rutinarios para conocer la satisfacción de los usuarios,

⁶¹ Gordillo Elba Esther. Op. Cit. Página 25.

⁶² Ruiz Mariscal María de la Luz, Mejora administrativa y profesionalización del servicio público: el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

por lo que el gobierno tiene más capacidad de comprender las demandas en el futuro.⁶³

Actualmente cada una de las dependencias posee su propio sitio de Internet, pero el tamaño y complejidad del gobierno forma una barrera para quien intenta acceder a la información y los servicios del sector público. La mayor parte de la administración pública esta adoptando el concepto de portal, se pretende que cada portal ofrezca de manera fácil información o servicios, al mismo tiempo que el envío de solicitudes, formularios, devolución de impuestos, patentes, u obtener cualquier información se haga de manera rápida y sencilla.

Sin embargo, el sector público no ha tenido el mismo incentivo que el sector privado para adoptar el Internet. Con el uso de la red en el sector público se pretende más transparencia y apertura en sus proyectos. Un importante número de acciones de corrupción en el sector público se da en el ámbito de las adquisiciones, concesiones y permisos, por lo que desde hace algunos años las distintas dependencias del gobierno se han dedicado a subir la información a Internet así como sistematización de bienes informáticos.⁶⁴

Con relación a los servicios electrónicos gubernamentales existe el proyecto denominado e-México que busca interconectar al gobierno en sus distintos niveles. Desafortunadamente la mayoría de los líderes en el gobierno no ven a la tecnología como una oportunidad y no se encuentra en la agenda de sus prioridades.

⁶³ Douglas Holmes, e.gob. Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno, pág.3, McGraw-Hill, 2003.

⁶⁴ Sin embargo, en la presente administración se dio a conocer a través de la página electrónica de Compranet, que en la presidencia de la república se habían comprado toallas por encima de su precio de mercado, ese hecho evidencio que es necesario una mayor fiscalización en las páginas web o portales gubernamentales.

A través de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF, inicia de manera formal y obligatoria el servicio de entre los servidores públicos de mando medio y superior de la APC. Dicha Ley establece como principios rectores del sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Además se pretende alcanzar la simplificación de las estructuras, la desregulación de los procesos y el uso racional del gasto público.⁶⁵

Con los cambios sucedidos a nivel mundial, surge la necesidad de innovar la administración pública, lo que implica la revisión tanto de las estructuras administrativas, como de la función y operación de las mismas. Es en este sentido que en México se ha venido registrado un proceso de profesionalización de la administración pública. A través del Servicio Profesional de Carrera se ha reclutado y seleccionado personal, al mismo tiempo que se busca alcanzar la profesionalización de los servidores públicos se pretende la inclusión de valores, ética y transparencia en la burocracia.

No obstante algunos autores señalan que: mientras en México seguimos polemizando sobre la necesidad de instaurar un servicio civil, en diversas latitudes se están planteando seriamente desmantelarlo, como en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido.

Uno de esos autores es David Arellano quién exponen que sus desventajas están en que existe la posibilidad de generar un sistema muy cerrado, que se convierta en un poder en sí mismo, donde los funcionarios de carrera tengan tal poder de negociación y chantaje, que su capacidad para definir la agenda gubernamental sea difícil de controlar por los funcionarios elegidos.⁶⁶

⁶⁵ Ver Diario Oficial, del 18 de junio de 2003.

⁶⁶ Arellano Gault, David. Aspectos organizacionales de los sistemas de, Op. cit., página 138.

Para algunos analistas en la presente administración, el Ejecutivo ha venido aplicando una política basada en el despido sistemático de servidores públicos para designar en su lugar a personas sin perfil, mérito, trayectoria o experiencia en la Administración Pública Federal, además sin observar ningún rigor en su contratación.

A pesar de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, No obstante la presente administración se ha dedicado a eliminar servidores públicos ajenos a sus intereses, con la finalidad de abrir espacios para miembros afines.

Se desconoce cuáles han sido los procedimientos aplicados por la SFP en la designación de Servidores Públicos para ocupar puestos de director general, director de área, subdirector, jefe de departamento, enlaces en las dependencias y entidades de la administración pública.

En los casos en que no ha sido así, cabría preguntar ¿Por qué hay una simulación al espíritu de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal? ¿Por qué en el caso de las contrataciones las dependencias son juez y parte? ¿Hasta donde la Secretaría de la Función Pública avala o abdica en la responsabilidad de supervisar estos procesos de selección?

Respecto a los alcances del servicio civil de carrera, existen aún muchos aspectos que se tendrían que mejorar, por lo que se puede afirmar que no se ha dado una evaluación de la eficiencia con la que en muchas dependencias públicas opera el servicio civil.

2.3. La importancia de la evaluación

En la actualidad el Gobierno federal tiene encomendadas tareas múltiples a la vez que complejas. Sin embargo, en el sector público de México advertimos un enorme vacío en lo que toca a la función de evaluación. La evaluación consiste en la valoración de un proyecto, programa o política en marcha o terminado, incluyendo su diseño, ejecución y resultados. El propósito principal de una evaluación es el de determinar la importancia y cumplimiento de objetivos, la eficiencia, el impacto o la capacidad de sustentación.⁶⁷

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la difusión de la evaluación es uno de los métodos que ayuda a los gobiernos nacionales a crear transparencia e infundir confianza en su gestión. Una cultura de la evaluación reduce las posibilidades de corrupción y afirma la responsabilidad de los funcionarios públicos por su manejo de las inversiones públicas.

De acuerdo con el organismo citado, en la administración pública la evaluación proporciona datos confiables y válidos sobre la gestión, al mismo tiempo que permite aprender sobre la base de esos datos, a fin de facilitar la toma de decisiones de interés público. También es útil para las revisiones periódicas de las políticas y los programas además se constituyen una buena herramienta para apoyar la rendición de cuentas del sector público.

La evaluación cumple un papel importante al proporcionar información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas. Destinar recursos a la evaluación parecería un lujo, sobre todo en países, que como México, el gobierno difícilmente recauda los recursos que necesita para sus principales inversiones. Este hecho

⁶⁷ Ver definición en Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo Marianela. Indicadores de desempeño en el sector público, serie manuales No.45, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES-CEPAL, Naciones Unidas noviembre de 2005, página 18, Santiago de Chile 2005.

explica en parte por qué la evaluación es restringida. La evaluación esta asociada a la responsabilidad, concepto importante en el marco del buen gobierno. El concepto de la responsabilidad, en el sentido de rendición de cuentas sobre la gestión, es un criterio para juzgar la actuación del sector público. En este sentido se pueden identifica tres objetivos de la responsabilidad:

- i) controlar los abusos;
- ii) velar por el buen funcionamiento de las instituciones públicas, y
- iii) lograr el aprendizaje necesario para el mejoramiento continuo del ejercicio del poder y la gestión pública.⁶⁸

A pesar de que la evaluación es un instrumento que posibilita el aprendizaje, los funcionarios públicos tienden a considerarlo como mecanismos de control que se imponen. Por lo que hay, razones para prestar mayor atención al mejoramiento de los mecanismos de retroalimentación y aprendizaje.⁶⁹

Con cierta frecuencia se menciona que las organizaciones y los individuos están aprendiendo constantemente, pero según la CEPAL es posible mejorar el proceso de aprendizaje a fin de reducir la repetición de errores y permitir el logro relativamente fácil de los cambios. Para esta institución la práctica de la evaluación en la cultura organizacional del sector público no ha sido una tarea sencilla entre otros aspectos porque se requiere de un ajuste en los individuos y las organizaciones públicas. Por lo que es necesario contar con un ambiente y una cultura propicia a la medición y valoración de resultados, lo que significaría una transformación de las estructuras organizativas y los métodos de operación del sector público.

⁶⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Segundo informe de labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005, Capítulo 3 Evaluación del Cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de la Administración Pública Federal, pág. 33-42, IFAI, México, junio 2005.

⁶⁹ Para organismos como la CEPAL, el aprendizaje es la capacidad de acumular conocimientos basados en la experiencia, que se usan luego como base para establecer actividades de programación y planificación que permitan la adaptación y la asimilación de los cambios.

Las bases sobre las cuales se ha impulsado el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas son las demandas por optimizar los niveles de eficiencia en el uso de los recursos, al mismo tiempo que se generan los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos (ver gráfico 8).

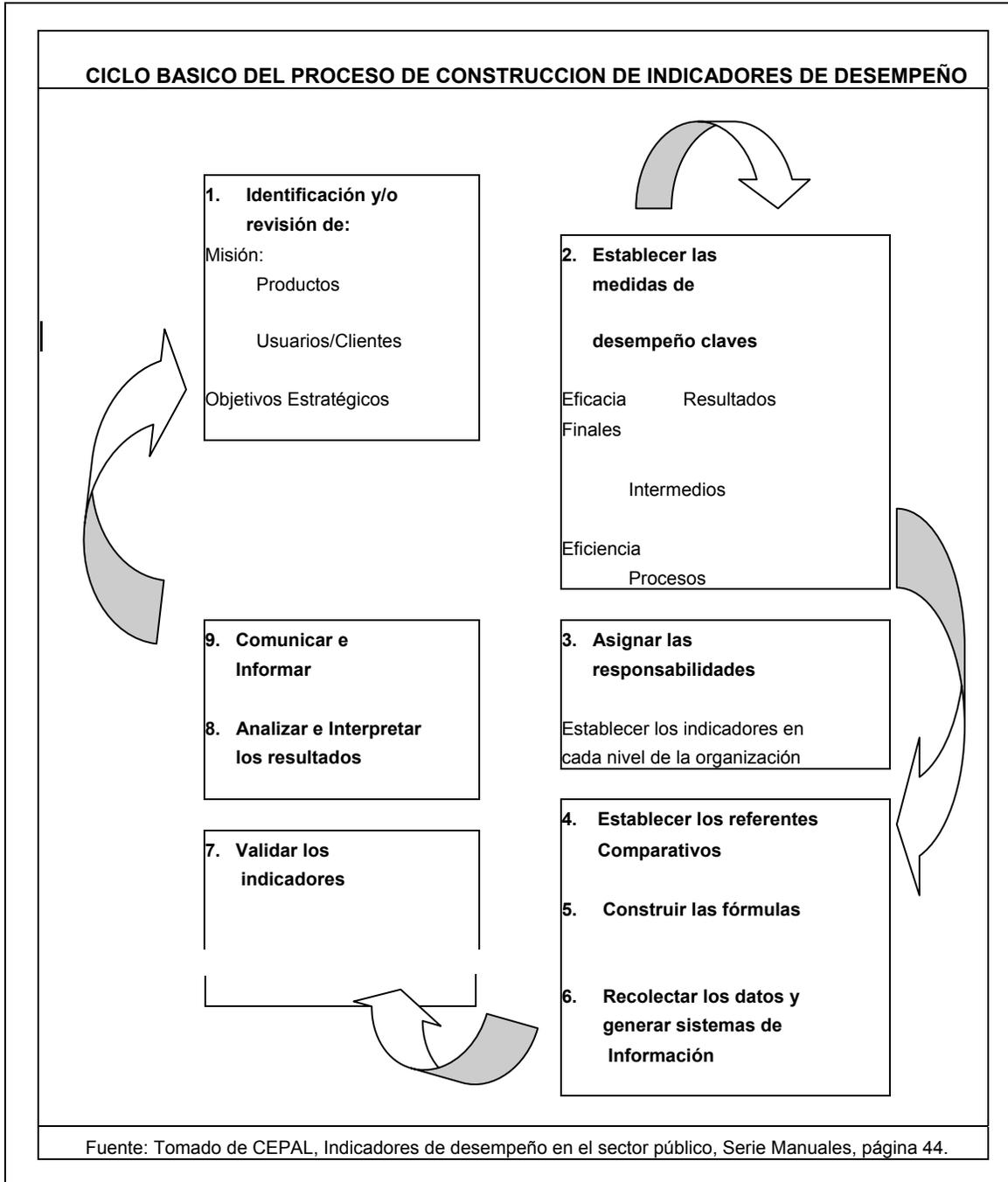
Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos. Los indicadores de desempeño proporcionan información sobre áreas de acción de las instituciones públicas como la eficiencia, eficacia, calidad y economía de los recursos aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la gestión pública.⁷⁰

Entre los principales aspectos que destaca la CEPAL en el proceso de instalación de indicadores se encuentran los siguientes:

- a) Definición clara respecto del ámbito de evaluación y del universo de instituciones sobre las cuales se dirigirá la evaluación
- b) Institucionalidad a cargo de la evaluación de la gestión claramente definida
- c) Proceso de evaluación establecido y claramente comunicado: fechas, mandatos, procedimientos, informes, etc.
- d) Definición de contrapartes institucionales y responsabilidades
- e) Metodología a ser desarrollada
- f) Apoyos entregados para la difusión de la metodología de evaluación: capacitación, páginas web, etc.
- g) Sistemas de información a ser desarrollados en la institución
- h) Consecuencias de la evaluación claramente establecidas
- i) Uso y difusión de la evaluación hacia los actores, tales como directivos públicos, usuarios, grupos de interés y parlamentarios.

⁷⁰ Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo Marianela. Indicadores de desempeño en el sector público, Op. Cit., página 18.

Gráfico 8



Además de que dentro de la evaluación de desempeño se incluyen instrumentos como: i) información de monitoreo y seguimiento, ii) evaluación de proyectos y programas, iii) auditoría de desempeño y iv) auditoría financiera. De manera que

la importancia de los indicadores de gestión es que estos hacen posible la rendición de cuentas, la cual es el centro de del sistema de gobernabilidad.

La utilidad de las evaluaciones depende también, en parte, del tipo de evaluación de que se trate. Las evaluaciones pueden ser **formativas o ex post**. Las primeras se caracterizan por examinar procesos con el objeto de mejorar el aprendizaje en el período de la ejecución. Con dichas evaluaciones se identifican problemas y se sugieren medidas correctivas. Mientras que las evaluaciones que contribuyen al aprendizaje después de la ejecución, pueden considerarse evaluaciones posteriores o ex post.

Otro tipo de evaluación, es la llamada auditoría global, que suele ser responsabilidad de un Auditor General. En esencia se trata de comprobar la economía, eficiencia y eficacia con que el ente examinado emplea sus recursos en cumplimiento de sus responsabilidades.

Las organizaciones del sector público deben vigilar y evaluar constantemente sus propios resultados a fin de reducir la repetición de errores y equiparse para responder a los cambios que se producen en el entorno interno y externo. De manera que en todas las áreas y departamentos de gobierno la de evaluación es importante, ya que proporciona información sobre las actividades de programas y proyectos y pone a prueba a los directivos.

La evaluación es un instrumento de la rendición de cuentas que permite no sólo detectar abusos y corrupción, también contribuye a mejorar la eficiencia y efectividad de las acciones de gobierno. Por lo que la administración pública ha incorporando diferentes formas de medir su desempeño a través de la generación de indicadores estratégicos relacionados con los planes y programas prioritarios en el contexto de una ciudadanía cada vez más consiente de sus derechos ciudadanos.

No obstante, lograr el equilibrio entre la necesidad de controlar y hacer responsables a las organizaciones, con la necesidad de hacerlas eficientes, más humanas y capaces. De la misma manera requiere equilibrar los principios que se desean inducir en los servidores públicos y sus estructuras y las condiciones específicas a las cuales en realidad se enfrentan día a día.⁷¹ El problema no es sólo el de la institucionalización de la función de evaluación, sino también el de que una vez terminados, los estudios de evaluación se apliquen en la práctica.

2.4. Rendición de cuentas

El tema de rendición de cuentas es una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas. Para lograr un verdadero cambio en la administración pública es necesario erradicar ambigüedades e indefiniciones, zonas oscuras en la gestión pública en donde se le da oportunidad a la discrecionalidad y se alberga la ineficiencia.

La interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo circular que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia. Debido a que todo poder conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles.

Andreas Schedler señala que en la nueva literatura institucionalista, para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien

⁷¹ Arellano Gault, David. Aspectos organizacionales de los sistemas..., Op. Cit.

viola la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas).⁷² Para este autor ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma.

Uno de los mecanismos que permite el desarrollo de la democracia es la rendición de cuentas. Esto último se refiere a la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación.⁷³

Para organismos como la CEPAL la rendición de cuentas crea las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, ya que:

- Las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.
- La sociedad puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado.
- El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, en caso extremo, se lleva a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo, desde luego, la propia autoridad gubernamental.

Al mismo tiempo existe una necesidad de que el Estado democrático se organice de tal manera que al tiempo que se dote a los gobernantes con medios suficientes para el cumplimiento de responsabilidades, se limite su acceso a recursos,

⁷² Schedler Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?, Capítulo 2 Los tres pilares de la rendición de cuentas, Cuadernos de transparencia 03, página 17, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, primera edición agosto 2004, México.

⁷³ López Presa, José Octavio. La rendición de Cuentas en la Política Social, Capítulo I Paradigma de la rendición de cuentas, en serie Cultura de la Rendición de Cuentas, página 7-46, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, ASF, México 2002.

decisiones, influencia y discrecionalidad, para evitar el exceso y el abuso de poder.⁷⁴

La corrupción a escala internacional ha motivado el surgimiento de diferentes organizaciones dedicadas a transparentar los actos de gobierno, entre las cuales encontramos a Transparencia Internacional. De conformidad con el índice de corrupción de 2003, México ocupó el lugar 64 en la percepción que la ciudadanía tiene en esta materia de sus gobiernos, de un total de 133 países evaluados.

De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción que este organismo da a conocer anualmente muestra que en los últimos años hay poco avance en la transparencia y poco se ha disminuido la corrupción, lo que implica un fracaso para el gobierno y las instituciones públicas en el combate a la corrupción.

Los índices de percepción de la corrupción siguen siendo similares o ligeramente superiores a los que prevalecían antes de la transición. En la escala de 1 al 10 que maneja TI refleja que en el año 2000 el índice fue de 3.5, para 2001 el índice fue de 3.7, para los años de 2002 a 2004 de 3.6, y para 2005 se ubicó en 3.5⁷⁵

Por su parte, en 2001, el índice de transparencia presupuestaria desarrollado por un grupo de instituciones civiles y académicas de cinco países revela que Argentina, Brasil, Chile, México y Perú tienen niveles insatisfactorios en la transparencia de su gasto Público. Además el estudio indica que la ciudadanía esta ausente en el proceso de presupuestario y exhibe deficiencias en los

⁷⁴ Para Norberto Bobbio el Estado y cualquiera otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, esto es, entre detentadores del poder de mandar y destinatarios del deber de obedecer, son relaciones entre desiguales, en Bobbio Norberto. Estado Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política, I. La gran dicotomía: publico / privado, página 15, Fondo de Cultura Económica, México 2004.

⁷⁵ Transparencia Internacional, Índice de transparencia internacional 2005, www.transparency.org.

sistemas de rendición de cuentas y de producción de información accesible y oportuno sobre el uso de los recursos públicos.⁷⁶

El índice revela que los cinco países están reprobados en transparencia presupuestaria. En escala de 1 a 10, el promedio de los cinco países es cercano a 5. De modo que Argentina, Brasil y México están técnicamente empatados con una calificación de 5. En el caso de México, según el estudio, arroja elementos interesantes de análisis que los distinguen del resto.

El índice Muestra que los elementos más críticos para el caso de México son los siguientes: En el caso de la participación no hay mecanismos para incorporar la opinión de la población. Además se percibe un pobre desempeño de la contraloría interna y la verificación de los programas gubernamentales.

También el índice muestra que las percepciones sobre el acceso y la oportunidad de la información son negativos, mientras que el acceso a la información y la fiscalización del presupuesto fueron calificados con una escala baja como se aprecia en la gráfica desarrollada por el CIDE⁷⁷ (ver grafica 9).

Mientras que el derecho de acceso a la información gubernamental va más allá de la libertad de prensa, pues en un régimen democrático de equilibrios y contrapesos. **“Los ciudadanos, las organizaciones que ellos mismos formen, las empresas y los medios masivos de comunicación pueden constituirse en vigilantes permanentes de las acciones de gobernantes y políticos, en la medida en que la autoridad, en todas sus representaciones, este obligada a entregar información relacionada con su actuación”**.⁷⁸

⁷⁶ Guerrero Amparán Juan Pablo, Hofbauer Balmori Helena, Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina, en Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, , páginas. 9-55, CIDE, México 2004.

⁷⁷ Cabe señalar que en el estudio participó el CIDE pero también contribuyeron instituciones académicas y organizaciones sociales de cinco países latinoamericanos, particularmente dos organizaciones civiles mexicanas, Fundar y Equidad de Género.

⁷⁸ López Presa, José Octavio. La rendición de Cuentas en la Política Social, Op. Cit., página 9.

Gráfico 9



Según el IFAI actualmente más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública. A partir de 2003, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, nuestro país ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, y desde luego una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad.⁷⁹

La implementación de la transparencia implica una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; supone someter el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; exige divulgar, arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información, promover efectivamente su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, a través de la protección de sus datos personales.

⁷⁹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Segundo informe de labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005, Capítulo 3 Evaluación del Cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de la Administración Pública Federal, pág. 33-42, IFAI, México, junio 2005.

Lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como el desarrollo de prácticas extendidas de consulta pública que permitan hacer de la regulación un proceso dinámico que responda a las necesidades cambiantes de la economía exige una reformulación de las prácticas tradicionales de la Administración Pública Federal en México.⁸⁰

Uno de los retos para la administración pública es atender las crecientes demandas sociales en un contexto de recursos públicos escasos. Lo que supone, por un lado, mejorar la eficiencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto y, por el otro, se plantean estrategias para que el gobierno lleve a cabo la mejora administrativa en lo relativo a la transparencia, ética y combate a la corrupción.

A pesar de que a junio de 2005 se cuadruplicaron las solicitudes ciudadanas de información respecto a 2003, las que pasaron de 27 mil a 80 mil, el índice de expedientes reservados es de tres millones.⁸¹

Sin embargo, Rodolfo Vergara considera que la cuestión no es si los gobiernos deben o no ser transparentes, sino qué debe hacerse para conseguir que la ejecución, la puesta en práctica de la transparencia sea exitosa en las organizaciones públicas.

Para este autor es necesario que **las prácticas de transparencia se plasmen tanto en rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas como el conjunto de valores cultura organizacional que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles.**⁸²

⁸⁰ Salazar Ugarte Pedro, El Poder de la Transparencia: Seis Derrotas a la Opacidad, "¿Transparencia para qué?", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IFAI, pág. IX-XXII, México 2005.

⁸¹ Hasta hoy, unos 3 millones de expedientes reservados: IFAI, ver La Jornada, política, página 23, junio 2005.

⁸² Vergara Rodolfo. La Transparencia como problema, Op. Cit., página 9.

Bajo este esquema los ciudadanos tienen el derecho de vigilar y exigir en todo momento la rendición de cuentas sobre la actividad y manejo de los recursos públicos, a esta acción se le conoce como Contraloría Social. Mientras que los servidores públicos tienen la obligación de informar, explicar, y dar cuentas de sus actos en el desempeño de su función pública a los ciudadanos.

Los movimientos pro-democráticos han tenido un notable impacto en las gestiones públicas. Es pertinente recordar que a lo largo de la década de los noventa se iniciaron o completaron una serie de transiciones democráticas en el mundo. Sin embargo el cambio democrático en México se postergó una década más, pero la creación de un Instituto Federal Electoral autónomo posibilitó que en el año 2000 se interrumpiera la trayectoria del partido hegemónico en la presidencia de la república. Por primera vez en muchos años el presidente, no influyó en el resultado electoral, el historiador Enrique Krauze lo describe de la siguiente manera:

“Se celebrarían elecciones periódicas, pero manejadas sutil o abiertamente por el poder ejecutivo. Se mantendría en el papel la división republicana de los poderes y el sistema federal, pero los gobernadores, legisladores y jueces serían, bajo diversas modalidades, designados y controlados por el presidente. Sólo las libertades cívicas y las garantías individuales adquirirían una carta de naturalización, pero la libertad política sería coartada en lo esencial: el libre derecho a elegir, criticar y, en su caso, deponer pacíficamente al gobernante.”⁸³

Desde 1997, en México se venían registrando un número importante de cambios democráticos, tanto a nivel municipal como estatal, en sus congresos y en 2000 se

⁸³ En términos políticos, ese régimen dual, liberal-conservador, perduraría esencialmente, con el largo paréntesis de la Revolución Mexicana, hasta fines del siglo XX. La Constitución de 1857, y los artículos que conservo de ella la Constitución de 1917, sería venerada simbólicamente pero desvirtuada en la práctica. Enrique Krauze señala que a lo largo de casi todo el siglo XX, México vivió apenas quince meses de plena normalidad democrática, el régimen de Madero, y ha cerrado el siglo dando pasos importantes en esa dirección, en Krauze Enrique. La ética católica y el espíritu de la democracia, Letras libres, revista mensual, febrero 2000, año II, número 14, 14-19 pp., México 2000.

registro el cambio en la presidencia de la república. Con los procesos de democratización en México, se puso de manifiesto también una crisis de legitimidad en distintas estructuras administrativas.

Los cambios institucionales llevados a cabo en México, los cuales han permitido la profundización del pluralismo político-partidista y un fortalecimiento de la democracia, no solo con una mayor participación de otros partidos en la vida política nacional y estatal, sino incluso con la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados, la elección para el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y la elección de gobernadores de distintos partidos en los Estados.

Todo ello, ha conducido a un fortalecimiento del sistema democrático institucional en México. La evolución lograda en los aspectos señalados, sin embargo, no ha modificado sustancialmente el marcado presidencialismo que ha caracterizado al sistema político mexicano. Esta situación ha hecho más compleja la formulación de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadana en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras, que sean flexibles, adaptable y con alto dinamismo participativo.

A pesar de lo anterior algunos autores consideran que es insuficiente ya que: haber logrado la alternancia en el poder no significa que disfrutemos de una democracia consolidada en México. Ciertas modificaciones en el diseño institucional pueden contribuir a un mejoramiento del sistema político, al incentivar a la clase política a cambiar su estilo de gobernar, al tiempo que se envían señales a la sociedad en el sentido de que el régimen político democrático es el más idóneo para responder a las demandas de la sociedad. De este modo, el diseño institucional puede influir en las posibilidades de que determinada democracia se consolide.⁸⁴

⁸⁴ Según lo señalan Juan Luis Hernández y Cuitláhuac Bardán: El tema de la consolidación de la democracia ha sido abordado desde muy diferentes perspectivas, pero todas tienden a converger hacia un concepto de consolidación democrática relacionada con la expectativa generalizada de que las reglas del juego político

Los estudiosos de la democracia manifiestan que a mayor democracia, mayores serán los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino que una readecuación del poder económico. Por otro lado, la democracia en las organizaciones es un imperativo para éstas puedan sobrevivir, puesto que permite que los individuos concilien sus objetivos personales con los de la organización.

Los elementos organizacionales que permiten desarrollar la democracia en las organizaciones son: la comunicación plena y libre, el apego al consenso en la toma de decisiones, preponderancia del conocimiento técnico y la competencia sobre la jerarquía, la capacidad de crear las condiciones para que los individuos expresen sus emociones; aceptar que el conflicto a nivel de los objetivos organizacionales e individuales es inevitable.⁸⁵

La llegada a las administraciones estatales y municipales y recientemente de la Presidencia de la República, de todos los partidos ha venido dinamizado la participación ciudadana. Con ello, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico. La rendición de cuentas crea las condiciones propicias para cerrar el paso a la impunidad gubernamental, ya que las acciones de los gobernantes y servidores públicos pueden ser controladas al someterse al escrutinio público.

En los últimos años viene permeando la idea en la sociedad mexicana de que la gente puede evaluar el desempeño de sus gobernantes y decidir, con su voto, la continuidad y permanencia de un sistema de gobierno determinado o sustituirlo por otro.

(según las cuales se decide quién accede al poder, cómo accede a dicho poder y con qué límites lo puede ejercer), van a ser respetadas por la mayoría de los actores políticos así como por el conjunto de la sociedad, en Hernández Juan Luis, Bardán Cuitláhuac. La Agenda electoral de la consolidación democrática, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Universidad Iberoamericana, 21-22 pp., mayo 2004, México.

⁸⁵ Arellano Gault, David. Aspectos organizacionales de los sistemas., Op cit., página 117.

El llamado a cuentas de los gobernantes y, eventualmente, su penalización o remoción, se lleva a cabo con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores, incluyendo a la autoridad gubernamental. La necesidad de que el Estado democrático se organice de tal manera que al tiempo que se dote a los gobernantes con medios suficientes para el cumplimiento de responsabilidades, se limite su acceso a recursos, decisiones, influencia y discrecionalidad, para evitar el exceso y el abuso de poder.

En sociedades poco democráticas, la corrupción se manifiesta en el uso arbitrario del poder. No existe el imperio de la ley, los decretos del dictador o del partido pasan por encima de cualquier ley. No hay instituciones o grupos rivales que proporcionen un sistema de pesos y contrapesos. La democracia no garantiza el cumplimiento de los derechos, pero sin democracia no habrá seguridad en los derechos.⁸⁶

Los funcionarios públicos comienzan a apreciar que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está condicionada al fracaso. No obstante es necesario construir una democracia con contrapesos que eviten el exceso del poder. En este sentido es pertinente destacar que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera servidores públicos a:

- Funcionarios, empleados y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, estatal o municipal, o en el Distrito Federal;
- Representantes de elección popular, como diputados y senadores;
- Integrantes del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal; y
- Servidores del Instituto Federal Electoral.⁸⁷

⁸⁶ Aguilar Rodríguez, David. Hacia una Nueva Arquitectura de lo Estatal., Op. Cit. Página 16.

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Junta de Coordinación Política, página 119, México 2003.

Los servidores públicos se deben conducir siempre con legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficiencia, tal como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁸⁸

Para Elías Rafful el proceso de apertura democrática por el que atravesamos exige que el cambio político devenga en cambio administrativo e institucional. El fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana, conlleva a modificar los modelos de Administración Pública para responder con oportunidad y eficacia a las demandas de la población.

Este autor estima que es un reclamo de los mexicanos la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas completo y con amplia difusión.⁸⁹

⁸⁸ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 2, señala que son sujetos de dicha ley todos aquellos arriba mencionados, así como las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Por su parte el Código Penal Federal, en su artículo 212, señala que un servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Con estos ordenamientos se establece que quienes presten sus servicios a dependencias y/o entidades de la Administración Pública son considerados servidores públicos, sin importar el tipo de contratación o nombramiento. ver www.cddhcu.gob.mx/leyes/federales_y_estatales.

⁸⁹ El autor supone que la transformación de los individuos en ciudadanos ha hecho de las democracias modernas, sistemas incluyentes de interrelación entre los actores que las conforman, facilitando una eficiente toma de decisiones, ver Rafful Vadillo, Elías. De una administración para el público ciudadano, Op. Cit. página 153.

CAPITULO III

LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA EN MEXICO

3.1. Elementos básicos sobre la Cuenta Pública

Existen muchas definiciones y conceptos de lo que debe entenderse como fiscalización, una de ellas es la que nos ofrece Alfredo Adam y Guillermo Becerril, que es: **la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.** ⁹⁰

Para estos autores en México se puede definir la existencia de tres niveles de fiscalización del Gobierno Federal, las características de cada uno son:

1. La fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, se realiza por el órgano técnico de la Cámara de Diputados. Podría decirse que este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoria externa del Poder Ejecutivo.
2. La Fiscalización que se da al interior del Poder Ejecutivo, se realiza en forma directa por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública), y se apoya en las contralorías internas ubicadas en la mayoría de las entidades y dependencias del Gobierno Federal. En este caso podría decirse que este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría interna del Poder Ejecutivo.
3. La fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo a través de diversas dependencias y entidades sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos así como al cumplimiento de disposiciones legales.

⁹⁰ Adam Adam Alfredo, Becerril Lozada Guillermo. La fiscalización en México, Coordinación de Humanidades, Capítulo I Generalidades, 7-64 pp., UNAM 1996.

Para los fines de la presente investigación, se abordará de manera particular solamente el primer tipo de fiscalización arriba citado. Otras definiciones empleadas en este trabajo se encuentran los siguientes conceptos de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas ⁹¹, adoptadas en la primera Convención Nacional Hacendaría donde se define:

- a) Transparencia: consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones.

- b) Fiscalización: es el proceso a través del cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública, para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

- c) Rendición de Cuentas: es un principio del buen gobierno o gobernanza, junto con la participación, transparencia, responsabilidad y visión estratégica. Es el requerimiento a una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas.

Se pueden identificar tres modelos de organización y funcionamiento de las entidades de fiscalización: i) Auditorías o Contralorías Superiores, ii) Tribunales o Cortes de Cuentas, y iii) Consejos de auditoría

⁹¹ Flores Aline, Eloisa. Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso mexicano. 2º lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. www.asofis.org.mx/Pubasf/P1certamen.pdf, en marco de referencia teórico conceptual sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaría, resumen ejecutivo, enero 2004, México.

Oficina de Auditoría o Contralorías Superiores actúan como órganos técnicos del Poder Legislativo y son coordinados por éste. Poseen autonomía técnica y de gestión y son independientes de los entes auditados aunque, dependen del poder legislativo en su coordinación y asignación.

Operan de manera coordinada con el conjunto de órganos de fiscalización externos e internos en los ámbitos federal y local. Cuentan con facultades para solicitar información ante cualquier instancia, incluso de entidades privadas o financieras.

Tribunales o Cortes de Cuentas. Pueden fincar directamente responsabilidades, ya que operan mediante tribunales, las decisiones son tomadas colegiadamente por magistrados. Sus titulares son nombradas por el Poder Legislativo, en algunos casos, actúan con plena independencia de todos los poderes del estado. Su trabajo de fiscalización es de carácter preventivo.

Consejos de Auditoría su labor de fiscalización está supeditada a las estrategias y prioridades del Ejecutivo, se enfatiza en acciones sólo puntuales contra la corrupción. Funcionan a Través de Consejos y las decisiones son tomadas colegiadamente, asimismo dado que una de sus prioridades es resarcir recursos al erario destacan las sanciones pecuniarias. También tienen como prioridad la fiscalización preventiva y de desempeño.⁹²

En la fiscalización en México se vienen implementando las auditorías integrales o al desempeño, mismas que permiten evaluar la forma y grado de cumplimiento de los programas de gobierno, la calidad del servicio que proporcionan y su impacto social, así como los niveles de eficiencia, eficacia y economía de los mismos.

⁹² Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Fiscalización Superior Comparada, Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo. Unidad de Evaluación y Control, Una Visión general sobre la fiscalización superior en el mundo, 15-22 pp. LIX Legislatura Cámara de Diputados, México 2005.

Por otra parte, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) es el informe que rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales sobre su gestión financiera, presupuestaria, programática y económica, que de manera consolidada presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados.⁹³

La Cuenta Pública tiene por objeto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal -que abarca del primero de enero al 31 de diciembre de cada año- se hizo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

La Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), utilizan la CHPF para cumplir con sus funciones de evaluación y fiscalización de la gestión pública. Además en el Poder Ejecutivo, es consultada en apoyo a las tareas de evaluación, programación y toma de decisiones, especialmente por dependencias como SHCP y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo - SECODAM-, ahora Secretaría de la Función Pública (SFP).⁹⁴

La formulación de la CHPF se fundamenta jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un conjunto de ordenamientos de la ley secundaria y de normas específicas. El artículo 74 manifiesta que "la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los programas".⁹⁵

⁹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, SHCP, México 2001,2002 y 2003.

⁹⁴ Desde 1995 a la fecha, la CHPF se conforma por un solo tomo impreso y un banco de información. El primero presenta el análisis de los resultados generales obtenidos en el año, y el segundo contiene los estados de mayor grado de detalle.

⁹⁵ En ella se describen las políticas de las finanzas públicas, las acciones realizadas, los logros obtenidos y la explicación de las variaciones con respecto a las metas; el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos

Por su parte, el artículo séptimo de la Ley Superior de Fiscalización advierte que la cuenta pública estará constituida de la siguiente forma: Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo origen y aplicación de los recursos, y el resultado de las operaciones de los poderes de la unión y entes públicos, además de los estados detallados de la deuda pública federal.

En tanto que la Contabilidad Gubernamental es una función propia del Ejecutivo Federal que regula y dirige la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El modelo contable del Gobierno Federal se denomina Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG), y fue implantado en 1985. Éste se actualiza permanentemente, de manera que permite registrar tanto en flujo de efectivo como en devengado, las operaciones realizadas por el Sector Público.

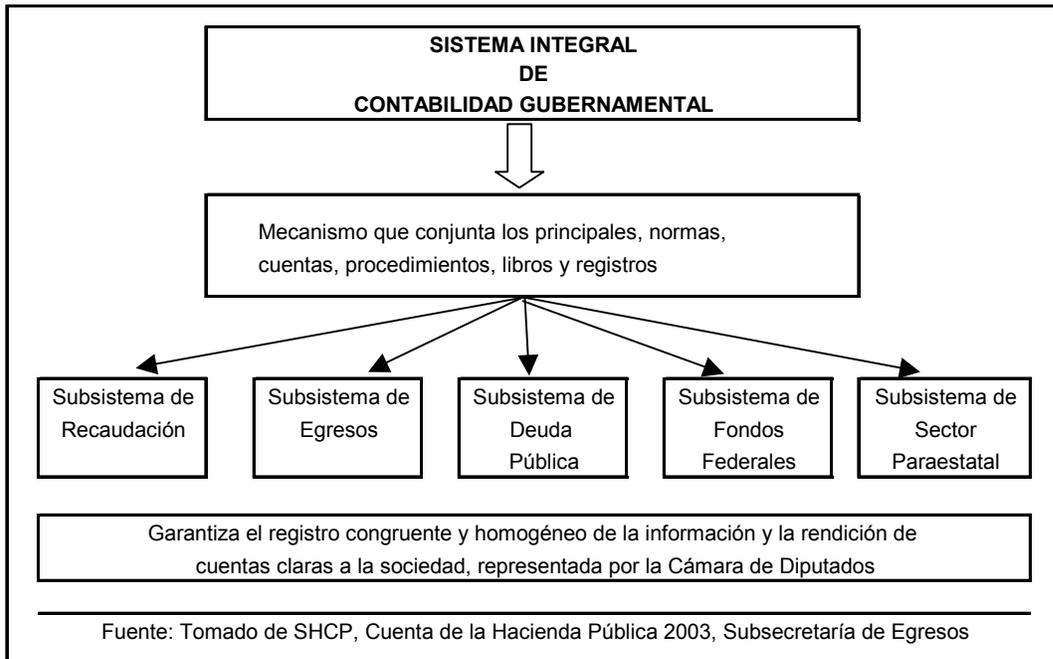
Al SICG le corresponden dos propósitos fundamentales: El primero consiste en ser el instrumento técnico que le permite a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación las tareas de fiscalización del Patrimonio Federal, así como del Ingreso, el Gasto y la Deuda Públicos. El segundo, radica en constituirse en la herramienta para el análisis de las Finanzas Públicas con el fin de apoyar la toma de decisiones y de esta forma mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión administrativa.⁹⁶

en los programas y estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como su impacto en el patrimonio de la Nación.

96 De acuerdo con la Cuenta Pública el SICG es un sistema productor de información, para apoyar la planeación, programación y presupuestación institucional y global de la Administración Pública Federal.

El sistema se estructura con cuatro subsistemas principales que se vinculan mediante la aplicación de las cuentas de enlace, éstos son: egresos, recaudación, deuda pública y fondos federales, y se complementan con un auxiliar para el sector paraestatal. El modelo cuenta con un manual dividido en cinco tomos destinados a cada uno de los subsistemas, mismos que se conforman por una lista de cuentas, instructivos de manejo de cuentas y guías contables que contienen los procedimientos de registro contable de todas y cada una de las operaciones que se realizan en la APF (ver gráfico 10).

Gráfico 10



La base para el registro correcto de las operaciones y la formulación y presentación de los estados financieros son los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, los cuales guardan semejanza, en lo general, con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, aplicados en el sector privado.

Con relación al marco técnico-normativo, éste se rige por los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, por el Manual del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, el Clasificador por Objeto del Gasto, los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados emitidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Así como las Normas Internacionales de Contabilidad -NIC's-, las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público -NICSP's- publicadas por la Federación Internacional de Contabilidad -IFAC, por sus siglas en inglés- y por el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad -IASB, por sus siglas en inglés-, respectivamente, con las cuales se da fluidez a las tareas contables de las dependencias y entidades del Sector Público, registrando sus operaciones presupuestarias, financieras, económicas y programáticas.

Los principales objetivos del SICG son: vincular el presupuesto público con la contabilidad gubernamental; constituirse en el instrumento de seguimiento, control y dirección de la formulación y desarrollo de los programas gubernamentales; apoyar la emisión de información presupuestaria, programática, financiera y económica para la elaboración de diversos reportes; permitir la verificación de las operaciones ejecutadas, observando las disposiciones legales vigentes, y dar cumplimiento al mandato constitucional de presentar anualmente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como el Informe de Avance de Gestión Financiera, de conformidad con lo establecido por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Según la Secretaría de Hacienda el SICG propicia la corresponsabilidad de todas las dependencias y entidades de Sector Público Presupuestario ya que cada ente público se hace responsable de las cifras consignadas en su contabilidad (ver gráfico 11).

También de la representatividad de los saldos de las cuentas de balance en función de los activos y pasivos reales de la misma, asumiendo para ello las medidas necesarias de control y depuración correspondientes, por lo que la contabilización del total de sus operaciones financieras y presupuestarias, debe estar respaldada por los documentos comprobatorios y justificatorios originales respectivos, a fin de garantizar la transparencia en la rendición de cuentas.

Por otra parte, la ASF, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de las que le confiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), efectúa la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF), así como de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y determina observaciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas, que dan origen a la promoción de acciones correctivas y preventivas.

Como parte del desarrollo de las auditorías, en todos los casos se celebra al menos una reunión de aclaración de resultados preliminares (preconfronta), para dar a conocer a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas los resultados determinados por la ASF.

Posteriormente, en una reunión de presentación de resultados finales (confronta), se les otorga la oportunidad de presentar las justificaciones pertinentes y los comentarios relevantes son incluidos en los respectivos informes de auditoría

Gráfico 11

COBERTURA INSTITUCIONAL			
SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO			
RAMOS AUTONOMOS	RAMOS ADMINISTRATIVOS	RAMOS GENERALES	EMTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
Poder Legislativo	Presidencia de la República	Aportaciones a Seguridad Social	PEMEX
Poder Judicial	Gobernación	Provisiones Salariales y Económicas	CFE
Instituto Federal Electoral	Relaciones Exteriores	Deuda Pública	IMSS
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Hacienda y Crédito Público	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	ISSSTE
	Defensa Nacional	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	CAPUFE
	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	LFC
	Comunicaciones y Transportes	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	LOTENAL
	Economía	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	
	Educación Pública		
	Salud		
	Marina		
	Trabajo y Previsión Social		
	Reforma Agraria		
	Medio Ambiente y Recursos Naturales		
	Procuraduría General de la República		
	Energía		
	Desarrollo Social		
	Turismo		
	Función Pública		
	Tribunales Agrarios		
	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa		
	Seguridad Pública		
	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		

Fuente: Tomado de SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública 2002, Subsecretaría de Egresos

3.2. La Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Hasta hace algunos años existía una escasa cultura de rendición de cuentas públicas en México. De manera que las decisiones de política no eran el producto de un proceso de participación, sino de un sistema más bien cerrado, muy elitista, un pequeño grupo de Secretarios, y una élite política, muy allegada al partido político gobernante, tomaban las decisiones críticas que afectan a la sociedad.

Con la Constitución de 1917 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, dicha Ley tuvo una serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, y precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva. Tiempo después, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1978, la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo de vigilar el manejo de los fondos públicos.

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.⁹⁷

Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

⁹⁷ Ver Auditoría Superior de la Federación, www.asf.org.mx

Asimismo, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. Mientras que el 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones y asume sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Para cumplir con sus funciones de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública la ASF cuenta entre otras con las siguientes atribuciones:

- Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos, sistemas de contabilidad de libros y documentos justificativos y comprobatorios de los ingresos y gasto público.
- Evaluar el informe de avance de gestión financiera respecto a los avances físicos y financieros de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.
- Cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales.⁹⁸

La **Auditoría Superior de la Federación** es una entidad que busca fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Este es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

⁹⁸ Guerrero Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana. Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, en Programa de Presupuesto y Gasto Público, División de Administración Pública, Marco Jurídico del Proceso Presupuestario en México: Etapas, actores, antecedentes y puntos de controversia, 42-43 pp., CIDE México 2001.

Es decir, la ASF fiscaliza a los Poderes de la Unión, los estados y los municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, así como los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros. Para tal efecto se han suscrito convenios de colaboración con los estados y municipios, así como con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP).

Unas de las facultades más importantes de la ASF son las relacionadas con el fincamiento de responsabilidades; es decir, las facultades sancionatorias y resarcitorias. La anterior Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la SECODAM, porque ésta era la que tenía las atribuciones sancionatorias. A partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2001, la propia ASF fincará responsabilidades en caso de daño al erario.

Otro aspecto a destacar es que en México se fiscaliza sólo 2% del gasto público federal; mientras que en naciones como Nueva Zelanda se alcanza a cubrir el 10% y la fiscalización en ese país tiene poder de ley sobre todas las entidades del sector público, cosa que no ocurre en nuestro país.⁹⁹

Además de que diversos actores e instituciones se niegan a rendir cuentas y recurren a interponer amparos y a buscar la protección del Poder Judicial Federal. Esos mecanismos jurídicos, en la práctica, se han convertido en un obstáculo a la fiscalización de los recursos públicos; interrumpen los procesos de revisión respectivos; y afectan el oportuno fincamiento de las responsabilidades.

⁹⁹ González de Aragón, Arturo. En el segundo ciclo de conferencias del Foro Internacional sobre Fiscalización superior en México y el Mundo 2005, ASF, Cámara de Diputados, 28 de septiembre 2005.

Por su parte **la Secretaría de la Función Pública (SFP)** tiene entre sus funciones la de inspeccionar el ejercicio del gasto público federal; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes; coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

De manera que entre los objetivos de la Secretaría de la Función Pública se encuentran:

- a) prevenir y abatir prácticas de corrupción
- b) lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad
- c) la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley.

La mayoría de los países del mundo cuenta con dos tipos de control de la gestión pública: el superior o externo, que corresponde al poder Legislativo y el interno que ejerce el propio poder Ejecutivo.

A principios de la presente administración se realizaron evaluaciones sobre la competencia de las funciones de estas dos entidades fiscalizadoras y **se llegó a la conclusión de que no era recomendable suprimir ninguna de ellas, por el contrario se debía perfeccionar con el objetivo de que se complementaran.**¹⁰⁰

¹⁰⁰ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública, 183 pp., SFP y FCE, México 2005.

3.3. Sobre la Revisión de la Cuenta Pública 2003

De acuerdo con el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, las auditorías realizadas tuvieron como cobertura revisiones en 125 entes fiscalizados. A este grupo de dependencias y entidades se les practicaron en su conjunto 338 auditorías, de las cuales 24 fueron de desempeño, 249 de Regularidad y Cumplimiento Financiero, 56 Especiales y 9 de Seguimiento. (Ver Anexo B)

Del total de auditorías realizadas en 2003 estuvieron divididas en desempeño, regularidad, especiales y de seguimiento. Las **auditorías de desempeño** tienen como objeto conocer si los entes auditados cumplieron con sus objetivos y metas y si ejercieron sus recursos de acuerdo a la normatividad. Este tipo de auditorías utiliza criterios de evaluación de eficiencia, eficacia y economía. Entre 2002 y 2003 se realizaron 48 auditorías de desempeño, 24 por año.

Mientras que las **auditorías de regularidad** están orientadas a verificar que los sujetos de la fiscalización hayan captado, administrado y ejercido los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

En 2003 de las 212 auditorías de regularidad, 104 fueron financieras y de cumplimiento; 42 de obra pública e inversión física; 50 a recursos federales y municipios y 16 a recursos federales a entidades federativas. Para la revisión de la Cuenta Pública del 2003 se realizaron 47 auditorías especiales. Entre las entidades más auditadas se encuentra el IPAB, al que se le practicaron 11, la Secretaría de la Función Pública con 10 y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 6.

Dichas **auditorías especiales** se centran en la evaluación de diversos programas y acciones del IPAB, la revisión de los procesos de disolución y liquidación de entidades financieras, la evaluación presupuestaria y financiera de los fideicomisos, la evaluación del cumplimiento de las sanciones impuestas por dependencias a sus servidores públicos, y la revisión del proceso de otorgamiento de los Contratos de Servicios Múltiples.

Las **auditorías de seguimiento** consisten en la verificación y constatación física de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas, para atender las observaciones de la ASF en tiempo y forma. En 2003 se realizaron 7 auditorías. Las cuales tienen que ver con la evaluación de las acciones realizadas para la solventación de las acciones promovidas con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2000.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) determinó 2 mil 638 observaciones, de este total se derivaron 3 mil 437 acciones promovidas, correspondiendo 2 mil 295 de ellas a acciones preventivas y mil 142 a acciones de carácter correctivo, integradas estas últimas como sigue: 169 pliegos de observaciones; 382 solicitudes de intervención de los Órganos Internos de Control; 19 solicitudes de intervención de la instancia recaudadora; 540 solicitudes de aclaración; 31 promociones para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias y 1 denuncia de hechos.¹⁰¹

La ASF determinó que la cuantificación monetaria asciende a 54 mil 092.2 millones de pesos, monto que según la Auditoría no necesariamente constituye resarcimientos o daños patrimoniales al erario o bien fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias. La integración de los 54 mil 092.2 millones de pesos a que asciende el monto total observado y se integra de la siguiente manera:

¹⁰¹ Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, Resumen Ejecutivo, México 2005.

Cuadro 4

Cuenta Pública 2003		
Cuantificación monetaria de las observaciones		
	Millones de pesos	%
TOTAL	54,092.2	100.0
FOBAPROA-IPAB	17,784.6	32.9
IMSS	14,522.8	26.8
Sría.de Hacienda y Crédito Público	5,788.4	10.7
PEMEX y Subsidiarias	3,293.4	6.1
Sría.de la Función Pública	2,483.0	4.6
ISSSTE	2,376.4	4.4
Sría. Comunicaciones y Transportes	1,289.7	2.4
FONATUR	692.2	1.3
Ramos Generales 33 y 39	1,821.9	3.4
Otros	4,039.8	7.5

Fuente: Auditoría Superior de la Federación

De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se determinó un probable efecto contable de 235 mil 672.3 millones de pesos por operaciones no registradas, registradas erróneamente, o bien, por operaciones no reveladas con suficiencia en los estados financieros de los entes fiscalizados o en la Cuenta Pública Federal, tal como lo establecen los principios de contabilidad gubernamental. Este monto no implica, según la ASF, responsabilidad o afectación a la Hacienda Pública Federal.

La composición del probable efecto contable determinado se integra como sigue:

Cuadro 5

Cuenta Pública 2003		
Composición del probable efecto contable		
	Millones de pesos	%
TOTAL	235,672.3	100.0
Petróleos Mexicanos y Subsidiarias	197,092.1	83.6
Servicio de Administración Tributaria	14,850.1	6.3
Comisión Federal de Electricidad	8,297.1	3.5
Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC.	4,247.0	1.8
Comisión Nacional del Agua	3,638.3	1.5
Instituto Mexicano del Seguro Social	1,842.7	0.8
Otros	5,705.0	2.4

Fuente: Auditoría Superior de la Federación

Derivado del proceso de fiscalización efectuado y durante el curso de las auditorías practicadas, la ASF logró recuperaciones de recursos por un monto de 423 millones de pesos.

Cabe destacar que en el Informe de la Cuenta Pública 2003, la ASF determinó importantes áreas de oportunidad sobre las cuales resulta indispensable acabar con la opacidad y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas:

- a) Los recursos transferidos a estados y municipios,
- b) Los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que ejercen recursos públicos,
- c) El no disponer de un inventario integral del patrimonio nacional, de su adecuado registro, control, resguardo y preservación que eviten su desaparición,
- d) La construcción de un sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores estratégicos, de gestión y servicios que permitan conocer el cumplimiento de las políticas y programas públicos,
- e) La operación de los Programas Diferidos de Inversión de Riesgo (PIDIRIEGAS), que contravienen los propósitos para los cuales fueron diseñados,
- f) El exceso de burocracia que frena la modernización del país, g) normar los recursos que en calidad de donativos son autorizados para abatir la discrecionalidad existente.

Una preocupación expresada por el Auditor Superior tiene que ver con que diversos actores e instituciones se niegan a rendir cuentas y recurren a interponer amparos y a buscar la protección del Poder Judicial Federal. Esos mecanismos jurídicos, en la práctica, se han convertido en un obstáculo a la fiscalización de los recursos públicos; interrumpen los procesos de revisión respectivos; y afectan el oportuno fincamiento de las responsabilidades.

3.4. Sobre la revisión de la Cuenta Pública 2002

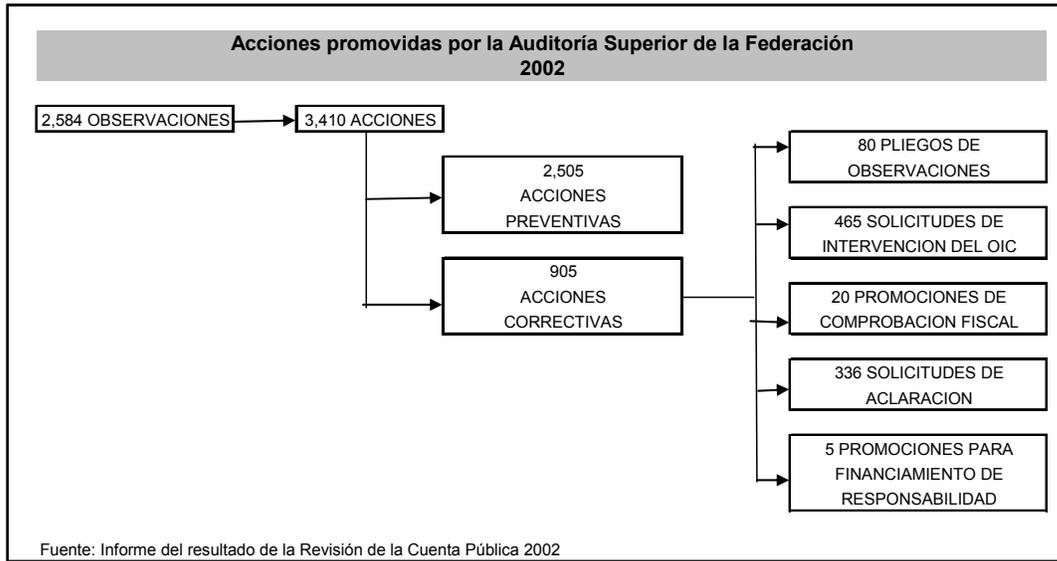
En 2002 como resultado de las auditorías realizadas por la ASF, se determinaron 2 mil 584 observaciones, que derivaron en 3 mil 410 acciones promovidas, de las cuales 2 mil 505 (73.5 por ciento) son de carácter preventivo o recomendaciones y 905 (26.5 por ciento) son de carácter correctivo. (Ver Anexo C)

De estas últimas solamente cinco corresponden a promociones para fincamiento de responsabilidad, 80 son pliegos de observaciones, 465 solicitudes de intervención del Órgano Interno de Control (OIC), 20 promociones de comprobación fiscal y 336 solicitudes de aclaración (ver gráfico 12).

El informe de resultado de la revisión de la Cuenta Pública establece probables efectos de las auditorías, agrupándolos en efectos económicos y efectos contables, no obstante en el informe se menciona que la cuantificación monetaria de las observaciones es solamente una referencia de lo revisado, por lo que no necesariamente implican resarcimientos, recuperaciones o responsabilidades.

El efecto contable no implica ningún tipo de efecto económico y éste, eventualmente podría generarse por incumplimiento de las disposiciones normativas aplicables.¹⁰²

¹⁰² Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, Resumen Ejecutivo, ASF, México 2004.

Gráfico 12

De acuerdo con el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, presentado el 31 de marzo de 2004, la cuantificación monetaria de las observaciones de la ASF, ascendió a 239 mil 355 millones de pesos se integra por los dos grandes grupos siguientes:

Cuadro 6

Efectos Contables y Económicos de las Auditorías a la Cuenta Pública 2002		
	Millones de pesos	%
Total	239,355.8	100.0
Efectos Contables (Registro y Revelación)	161,673.0	67.5
Efectos Económicos	77,682.8	32.5

Fuente: Auditoría Superior de la Federación

Del total de observaciones 161 mil 673 millones de pesos (67.5 por ciento) son efectos contables, es decir no tendrán efecto económico alguno, al tratarse de operaciones no registradas o registradas erróneamente y de registros presupuestales omissos o indebidos. Los efectos contables se integran como sigue:

Cuadro 7

Efectos Contables (Registro y Revelación) 2002		
	Millones de pesos	%
Total	161,673.0	67.5
Operaciones no registradas o registradas erróneamente	157,367.4	65.7
Registro presupuestal omiso o indebido	4,305.6	1.8
Fuente: Auditoría Superior de la Federación		

Los restantes 77 mil 682 millones de pesos (32.5 por ciento) podrían llegar a generar algún resarcimiento a la Hacienda Pública, siempre y cuando se corrobore el incumplimiento de las disposiciones normativas y se confirme la eventual reducción en los pagarés Fobaproa. Los efectos económicos se integran como sigue:

Cuadro 8

Efectos Económicos 2002		
	Millones de pesos	%
Total	77,682.7	32.5
FOBAPROA-IPAB (PCCC)	1,633.1	0.7
INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES NORMATIVAS	76,049.6	31.8
No recuperación de anticipos, adeudos o fianzas	67,535.8	28.2
Omisión de reintegros a la Tesote	3,326.0	1.4
Pagos improcedentes o en exceso	1,416.5	0.6
Inversiones ociosas	982.7	0.4
Falta de autorización o justificación de erogaciones	630.2	0.3
Pagos por recargo o comisiones	525.2	0.2
Falta de aplicación de penas y sanciones	398.3	0.2
Falta de comprobación de las erogaciones	394.9	0.2
Omisión de retenciones o entero de impuestos	368.0	0.2
Omisión de cobro por servicios o cobro a menores tarifas	220.3	0.1
Adjudicaciones fuera de norma	216.3	0.1
Diversos	35.4	0.0
Fuente: Auditoría Superior de la Federación		

3.5. Sobre la revisión de la Cuenta Pública 2001

La Auditoría Superior de la Federación presentó, a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001. De acuerdo con la ASF como resultado de las 355 a 134 entes fiscalizados se reportaron 3 mil 23 observaciones, de las cuales derivaron 4 mil 113 acciones promovidas.¹⁰³ El efecto económico de las principales observaciones determinadas, se integra por los tres grandes grupos siguientes:

Cuadro 9

Efecto económico de las principales observaciones determinadas		
	Millones de pesos	%
Total	339,456.2	100.0
1 Operaciones no reveladas adecuadamente conforme a principios de Contabilidad Gubernamental	218,657.3	64.4
2 FOBAPROA-IPAB	45,409.1	13.4
3 Inobservancias a la normatividad	75,389.8	22.2
Fuente: Auditoría Superior de la Federación		

De ese monto se han resuelto, al 31 de diciembre de 2003, el 86.9 por ciento, es decir que quedan por solventar 16 mil millones de pesos.¹⁰⁴

A la fecha del informe, las observaciones presentan la siguiente situación: las operaciones no reveladas adecuadamente conforme a principios de Contabilidad Gubernamental ascienden a 218 mil 657.3 millones de pesos y significan el 64.4 por ciento del total:

¹⁰³ Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, Cámara de Diputados, varios tomos, ASF, México 2003.

¹⁰⁴ Auditoría Superior de la Federación, Revisión da la Cuenta Pública 2001, Solventación de Observaciones, Informe de avance al 31 de diciembre de 2003, Resumen Ejecutivo, ASF México 2003.

Cuadro 10

Operaciones no Reveladas Adecuadamente Conforme a principios de Contabilidad Gubernamental		
	Millones de pesos	%
Total	218,657.3	100.0
PEMEX	156,570.7	71.6
NAFIN	14,565.0	6.7
SAT (SHCP)	22,201.6	10.2
CFE	24,745.5	11.3
Otros menores	574.5	0.3
Fuente: Auditoría Superior de la Federación		

Las de FOBAPROA-IPAB suman 45 mil 409.1 millones de pesos y representan el 13.4 por ciento del total. Las observaciones que se derivaron son las siguientes:

Cuadro 11

Observaciones que se derivaron de la revisión de las obligaciones del Fobaproa-Ipab		
	Millones de pesos	%
Total	45,409.1	100.0
Bancomer	14,509.1	32.0
Banorte	2,317.1	5.1
Vital	5,123.7	11.3
Banamex	1,931.2	4.3
Atlántico	13,922.8	30.7
Obrero	90.0	0.2
Unión	7,515.2	16.5
Fuente: Auditoría Superior de la Federación		

Las inobservancias a la normatividad corresponden a un monto de 75 mil 389.8 millones de pesos, el 22.2 por ciento del total. Las observaciones por incumplimiento a la normatividad son las siguientes:

Cuadro 12

Observaciones por incumplimiento a la normatividad		
	Millones de pesos	%
Total	75,389.8	100.0
PEMEX	10,940.1	14.5
Nafin	29,716.3	39.4
SAT	12,953.0	17.2
CNA	5,721.9	7.6
PMI Comercio Internacional	5,088.9	6.8
SCT-AICM	1,169.1	1.6
CMM	2,957.2	3.9
BANOBRAS	2,500.0	3.3
IPN	562.4	0.7
IMSS	568.1	0.8
ISSSTE	221.9	0.3
SCT	142.0	0.2
RAMO 33	287.1	0.4
Otros	2,561.8	3.4

Fuente: Auditoría Superior de la Federación

De las principales observaciones que derivaron de la revisión, se determinaron un posible efecto económico de 339 mil 456.2 millones de pesos, el 87.3 por ciento de ellas, 294 mil 900 millones de pesos más un mil 447 millones de pesos ya recuperado, fue reconocido por los entes fiscalizados.

Por su parte, las observaciones que han sido determinadas como no solventadas, correspondientes a la revisión del FOBAPROA-IPAB, representan un 7.6 por ciento, unos 25 mil 896 millones de pesos a valor histórico. Con relación a las observaciones que aún quedan pendientes de solventación, éstas representan un 4.9 por ciento, unos 16 mil 486 millones de pesos.

3.6 El Dictamen de la Cuenta Pública 2001

El dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio Fiscal de 2001, del primer año de gobierno del Vicente Fox Quesada fue una resolución importante que la Cámara de Diputados venía postergando. El retraso, por tres años, de este dictamen, fue motivado por las distintas interpretaciones de la reforma al artículo 79 Constitucional con la que se creó el órgano superior de fiscalización y de la que se desprendió un nuevo marco normativo: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.¹⁰⁵

Desde la LVIII Legislatura, un grupo de diputados había venido sosteniendo que ya no correspondía dicho dictamen a la Cámara de Diputados, en virtud de las atribuciones del órgano fiscalizador. Con este argumento se bloqueó cualquier intento de dictamen. Ya en la LIX Legislatura, se reclamó desde la Junta de Coordinación Política y en diversos momentos en la Comisión de Presupuesto, la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, como lo dispone la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

La Cámara no podía renunciar a sus facultades de control del gasto a través del examen de la Cuenta Pública, en la medida que la Auditoría Superior era sólo un órgano técnico auxiliar de aquella. Esta postura ganó consenso y fue la que se impuso al final. Con la revisión de la Cuenta Pública 2001 se pudo constatar que se observaron excepciones al cumplimiento de los principios de rendición de cuentas, como: registros extemporáneos de ingresos y gastos, realizados o devengados; deficiencias en el control físico y documental de los bienes existentes; estados financieros cuya información es incompleta, al no reconocer el efecto de la inflación; en las cuentas de activo no se registraron algunos bienes adquiridos.

¹⁰⁵ Ver Diario Oficial, 29 de diciembre de 2000.

Por otra parte, no se actualizaron los valores de los inmuebles de las entidades paraestatales; en materia de registro presupuestal no se observaron todas las disposiciones legales aplicables, así como clasificaciones incorrectas de partidas presupuestales en el gasto ejercido; registro incorrecto del pago de prestaciones al personal con plaza presupuestal y de honorarios; registro contable incorrecto por adquisiciones de inmuebles, mobiliario y equipo.

El dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados concluye que se comprobó que los resultados de la Cuenta Pública 2001 no se ajustan a los criterios señalados por el Presupuesto ni se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

También se pudo constatar que diversas dependencias y entidades del sector paraestatal, en su caso, presentaron sus estados financieros con información incompleta, por la omisión de la actualización de sus cifras; no efectuaron recuentos físicos de los bienes inventariables; no crearon las reservas de las obligaciones laborales; no cumplieron con la consistencia en el cálculo de la depreciación de los activos fijos; tienen activos excedidos respecto a su valor de recuperación; y no consolidan ni valoran las inversiones a través del método de participación.

Asimismo, algunas entidades registraron inobservancias a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental. Se constató que las operaciones y su registro no se ajustaron a las disposiciones de las leyes y reglamentos aplicables, los estados financieros y los registros de los sistemas informáticos no incluyen toda la información que resulta de las operaciones, y los registros se realizaron en forma extemporánea, consignando gastos que no fueron devengados y se presentaron como ejercidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001.

El dictamen contiene una seria autocrítica a los legisladores, a fin de que no se repita este hecho y comprometerlos para revisar lo más pronto posible las cuentas

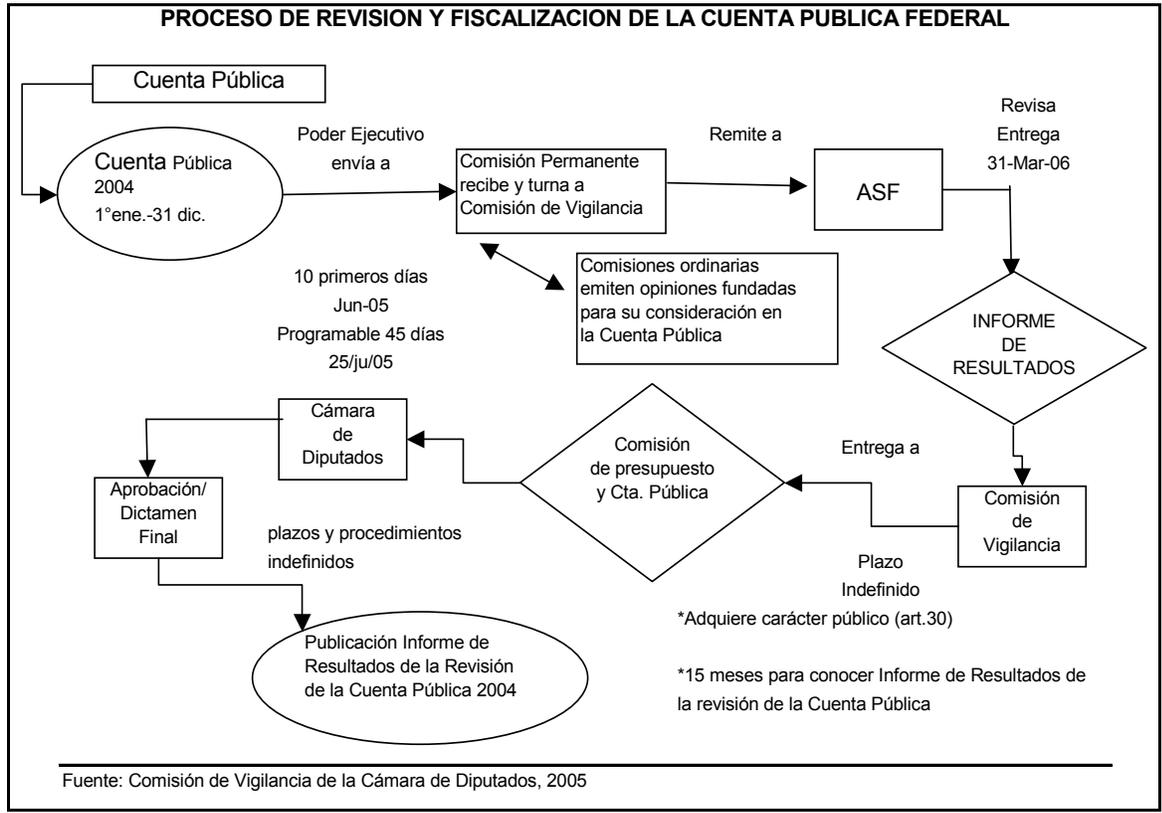
públicas 2002 y 2003, las cuales aún no se han dictaminado. Además en el dictamen se menciona que la revisión de cada cuenta pública debe ser útil no sólo para percatarse de eventuales desviaciones al marco legal en el manejo de los recursos públicos, sino además debe servir para, en un ejercicio corresponsable con el Ejecutivo Federal, mejorar constantemente la gestión gubernamental, tanto en sus aspectos mensurables como en los de carácter cualitativo. Abordar hasta ahora la dictaminación de la cuenta pública del año 2001 canceló muchas acciones que pudieron implementarse de haberse dado este proceso con mayor oportunidad.¹⁰⁶

Luego de tres años de retraso, la Cámara logró aprobar el dictamen, correspondiente al primer año de gobierno del presidente Vicente Fox, no obstante prevalecen observaciones por 16 mil millones de pesos. El 21 de abril de 2005, con 241 votos a favor, 113 en contra y 3 abstenciones se aprobó en la Cámara de Diputados el proyecto de decreto de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio fiscal de 2001. Sin embargo fue hasta el 21 de junio que se publicó en el Diario Oficial el Decreto.

El dictamen tiene doble importancia al recuperar para la Cámara de Diputados sus atribuciones constitucionales en materia de revisión de los ingresos, egresos y deuda de cada ejercicio fiscal, atribuciones eminentemente de control. También pone a prueba la nueva normatividad sobre fiscalización derivada de la reforma constitucional de 1999, aplicada por primera vez en la revisión de la Cuenta Pública de 2001.

¹⁰⁶ En 2001 la SHCP ajustó a la baja el presupuesto de las dependencias y entidades en 16 mil 200 millones de pesos de la siguiente forma: en mayo de ese año disminuyó el gasto en 3 mil 375 millones de pesos; en agosto se redujo en 6 mil 800 millones; en tanto que para noviembre se recortaron 3 mil 45 millones y en diciembre se aplicaron reducciones por 3 mil millones de pesos. Adicionalmente se efectuaron reducciones líquidas en el marco de las Disposiciones de Productividad, Ahorro, Transparencia y Desregulación Presupuestaria de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, los tiempos de entrega, revisión limitan el análisis tanto por parte del legislativo como para la ASF, en lo sucesivo sería importante que se pudiera contar con más tiempo para la investigación.¹⁰⁷ Como se puede observar en la gráfica 13, los tiempos limitan considerablemente el marco de acción del poder legislativo para la fiscalización de la Cuenta Pública 2004.



¹⁰⁷ En la fiscalización en México, Alfredo Adam y Guillermo Becerril señalan en el apartado de planeación de auditorías que: debe insistirse en que la fijación de tiempos para las revisiones, en lo general por auditoría y en particular por procedimientos, es necesaria e importante dado que permite evitar desviaciones e inversión de tiempo dentro de las revisiones, facilitando la detección de las mismas con oportunidad y permitiendo, asimismo, la toma de decisiones oportunas y realización de ajustes al programa.

CAPITULO IV

LA TRANSPARENCIA VERSUS LOS FIDEICOMISOS: LOS CASOS DEL SECRETO BANCARIO Y FIDUCIARIO

4.1. Algunos aspectos de los Fideicomisos

De acuerdo con el Glosario de Términos Más Usuales en la Administración Pública Federal, el fideicomiso es la figura jurídica mercantil en virtud de la cual un fideicomitente (quien aporta o dona los recursos) los destina a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria; y el fondo es una partida económica que representa una disponibilidad destinada a un determinado gasto.¹⁰⁸

El Fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio.

Las partes que constituyen el fideicomiso son: i) Fideicomitente: Es la persona que destina bienes o derechos para constituir el fideicomiso. ii) Fideicomisario: Es la persona que recibe el beneficio derivado del fideicomiso, puede ser el mismo fideicomitente. iii) Fiduciario: Institución con autorización para llevar a cabo operaciones fiduciarias y quien recibe los bienes del cliente (Patrimonio) para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ver SHCP. Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, México 2001.

¹⁰⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Fideicomisos Públicos, Normatividad relacionada y situación a Marzo de 2005, 25 pp., Cámara de Diputados, julio de 2005, México.

Los fideicomisos públicos considerados como entidades de la administración pública paraestatal, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada.¹¹⁰

De acuerdo con la Ley de instituciones de Crédito la información de los fideicomisos es confidencial ya que:

Artículo 117.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

Asimismo, el artículo 74, fracción IX, del PEF 05, señala que se deben informar los ingresos de recursos públicos federales otorgados en el periodo, incluyendo rendimientos financieros, egresos, así como su destino y el saldo de aquellos fondos y fideicomisos no considerados entidad.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005 (LIF 05), precisa que se deben reportar las disponibilidades de los

¹¹⁰ Ídem.

fondos y fideicomisos sin estructura orgánica. De conformidad con los mencionados artículos, la SHCP elaboró los criterios para la integración de la información, en los cuales se establece que:

- 1) Las dependencias y entidades son absoluta y directamente responsables de la información que reportan sobre los actos jurídicos sin estructura que coordinan y/o con cargos a cuyos presupuestos se otorgaron recursos públicos federales.
- 2) De acuerdo con el fideicomitente, los actos jurídicos que se reportan se clasifican en federales y estatales o privados y a su vez, de acuerdo con su objetivo, en seis grupos temáticos, de la siguiente manera:

Tipo de fideicomitente

- a) Federales corresponden a los actos jurídicos constituidos por las dependencias y entidades de la APF.
- b) Estatales o privados (mixtos). Se refiere a los actos jurídicos constituidos por las entidades federativas o por los particulares, que reciben recursos públicos federales.

Grupo Temático

Agrupar los actos jurídicos de conformidad con su propósito y características comunes, como sigue:

1. Pensiones
2. Prestaciones laborales
3. Infraestructura pública
4. Subsidios y apoyos
5. Estabilización presupuestaria
6. Apoyos financieros y otros

Por otra parte, no todos los recursos registrados en las disponibilidades provienen de recursos federales, como en el caso de los fideicomisos que operan con ingresos excedentes o con fondos de pensiones que incluyen recursos de trabajadores. En virtud de los diferentes fines y características de los actos jurídicos, las disponibilidades reportadas se refieren al saldo registrado en la cuenta o subcuenta específica (en el caso de los actos jurídicos estatales o privados).

En las últimas décadas el gobierno federal constituyó y operó fideicomisos públicos y fondos privados sin que nadie supiera cómo se manejaban, quién los financiaba o a dónde se destinaban los recursos públicos. De esta forma, las entidades y organismos gubernamentales podían disponer de recursos públicos y privados sin la vigilancia y supervisión de los órganos de control del Estado, lo que provocó múltiples irregularidades en su administración, con el consecuente daño patrimonial por el desvío de recursos y el gasto discrecional que hacían los funcionarios encargados de manejarlos.¹¹¹

Se ha planteado la necesidad de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) establezca nuevas reglas que obliguen a las dependencias federales a abrir la información sobre las cuentas bancarias, fideicomisos y fondos que estén constituidos con fondos públicos. Por lo que las dependencias federales no podrían acogerse al secreto fiscal, bancario o fiduciario para negar información relativa a las operaciones que involucren el uso de recursos gubernamentales.¹¹²

Se ha impedido, cobijándose en el secreto fiduciario, que se conozca el manejo y destino de los recursos. Por lo que, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de

¹¹¹ De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda en el Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al segundo trimestre de 2004, el gobierno federal ha constituido 156 fideicomisos de diversa naturaleza, donde se involucran recursos del erario por 55 mil 442 millones de pesos.

¹¹² Por considerarse como secreto bancario, los recursos que manejan los fideicomisos públicos como el de la Lotería, del rescate carretero o el rescate de los ingenios, los legisladores no tienen acceso a las cuentas de acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito.

Diputados, y su órgano de fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, están imposibilitadas para revisar la transparencia en los fideicomisos gubernamentales. Una información limitada se encuentra en la Cuenta Pública como se aprecia en el siguiente cuadro:

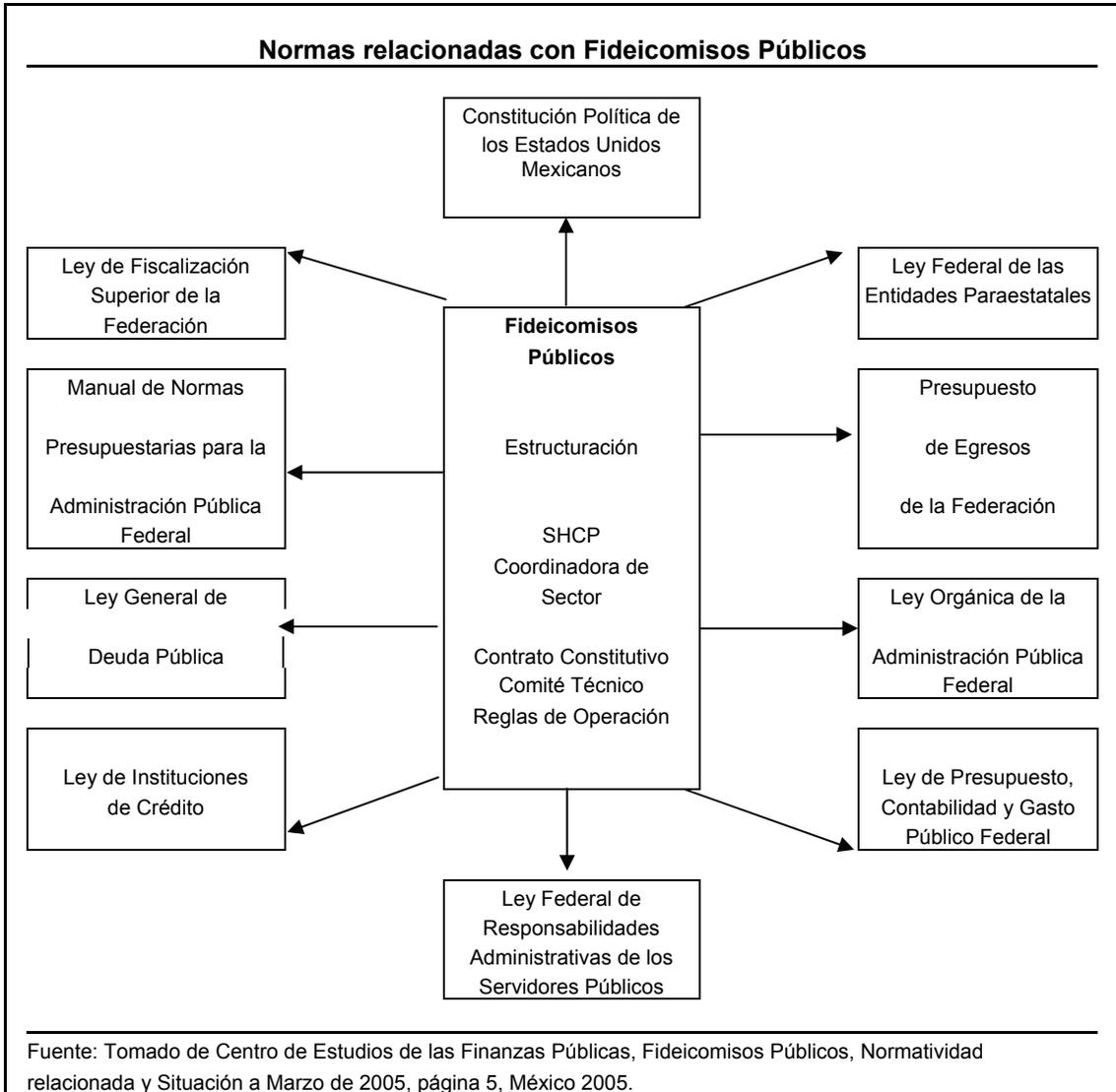
Cuadro 13

Fideicomisos (Millones de pesos)				
Fideicomisos por Dependencia	Saldo 2001	%	Saldo 2002	%
Total	23,473.10	100.00	15,891.30	100.00
SHCP	6,850.60	29.2	6850.6	43.1
SAGARPA	654.90	2.8	665.70	4.2
SCT	2,028.90	8.6	2,039.30	12.8
SEDESOL	2,372.20	10.1	2,428.70	15.3
SECTUR	2,223.40	9.5	2,564.00	16.1
PROVISIONES SALARIALES*	9,133.20	38.9	1,133.20	7.1
OTRAS DEPENDENCIAS	209.90	0.9	209.80	1.3
*/Incluye Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros				
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003				

Según la ASF un área que ha sido seriamente afectada por la opacidad corresponde a la de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que ejercen cuantiosos recursos públicos. Cabe precisar que un mandato es un contrato por el cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que este le encarga, y es un mecanismo utilizado por el gobierno federal, a través de la Banca de Desarrollo para canalizar fondos a ciertas actividades y se reflejan en la Banca de Fomento. Mientras que los contratos análogos es un concepto equiparable a un fideicomiso o un mandato.

Son muchos los fideicomisos que se amparan en el secreto fiduciario para impedir la revisión de sus estados financieros, por lo que en muchos casos no se ha podido conocer los desvíos de recursos públicos. Esta situación no debe prevalecer tratándose de operaciones realizadas por el gobierno federal, y cuando existe la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos, además de que distintas disposiciones legales los regulan (ver gráfica 14).

Gráfica 14



A partir de la Ley de Ingresos de 2003 se estableció la obligatoriedad de que el Ejecutivo Federal informara sobre las disponibilidades de fondos y fideicomisos federales. Según la ASF en la Revisión de la Cuenta Pública 2003, los Fideicomisos, fondos, contratos y mandatos constituidos por el gobierno Federal no cuentan con un adecuado control y seguimiento global de los recursos federales aportados a estos instrumentos, así como de su adecuado reintegro cuando son extinguidos o cancelados.

De acuerdo con el Informe de la ASF de 2003, del total de los 1353 fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos registrados en el sistema, cuyos activos ascienden a 662 mil 7 millones de pesos ¹¹³ (representan 36% del PEF 2005), y 552 de ellos (40%), no se encuentran ya vigentes por haberse dado de baja, por haberse extinguido, o bien, por encontrarse en su proceso de terminación.

Del restante 60% de estos instrumentos que aún están vigentes (801 fideicomisos), el 85% (680 instrumentos) tienen vigencia indefinida, debido a que la normatividad presupuestaria no establece plazos de vigencia, situación que, en lo general, contravienen su propia naturaleza.

Según el informe de las Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda al cierre de diciembre de 2005 se tienen registrados 661 actos jurídicos, de los cuales 370 se encuentran en operación y 291 en proceso de extinción (248 fideicomisos y 36 mandatos y 7 análogos en terminación), por lo que su clave de registro está en proceso de baja ¹¹⁴ (ver cuadro 14).

¹¹³ Ver Cuenta Pública 2003; Tomo III, Vol. I, página 409.

¹¹⁴ SHCP, Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre de 2005. Anexos, páginas 245-250, México 2005.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 establece en el artículo 18 Fracción I, que se deben reportar los recursos de las subcuentas establecidas en los fideicomisos constituidos por las entidades federativas o los particulares a los que se hayan otorgado recursos públicos federales con el carácter de subsidios o donativos.

Cuadro 14

FIDEICOMISOS, MANDATOS Y ACTOS JURIDICOS ANALOGOS SIN ESTRUCTURA				
Vigentes al 31 de diciembre de 2005				
(Millones de pesos)				
Tipo de acto jurídico	No. De casos	%	Monto	%
Total	661	100.0	232123.6	100
Fideicomisos	559	84.6	178286.4	76.8
Mandatos	83	12.6	44398.4	19.1
Análogos	19	2.9	9438.8	4.1
Ámbito del acto jurídico				
Total	661	100.0	232123.6	100
Federales	410	62.0	229505.5	98.9
Estatales	159	24.1	2278.8	1.0
Privados	92	13.9	339.3	0.1
Grupo temático				
Total	661	100.0	232123.6	100
Apoyos financieros y otros	164	24.8	82059.3	35.4
Infraestructura pública	63	9.5	52035.9	22.4
Pensiones	16	2.4	45267.9	19.5
Estabilización presupuestaria	2	0.3	22134.9	9.5
Subsidios y apoyos	390	59.0	17708	7.6
Prestaciones laborales	26	3.9	12917.6	5.6

Fuente: Tomado de la SHCP, Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2005, Anexos, página 249, México 2005.

Las múltiples irregularidades y desvíos de fondos públicos del presupuesto federal, así como las violaciones a la normatividad y leyes vigentes encontradas por la ASF, en los ejercicios fiscales de 2001, 2002 y 2003 se enumeran en los siguientes incisos. (Mientras que las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito se pueden consultar en el Anexo A.)

4.2. Integradora de Servicios Operativos S.A. de C.V. (ISOSA)

La SHCP constituyó en 1993 en Nacional Financiera (Nafin) el fideicomiso 954-8, denominado Aduanas I, el cual inicio con una aportación de 200 millones 500 mil pesos. Ese fideicomiso creó la empresa Integradora de Servicios Operativos, S.A. de C.V. (ISOSA) la cual se dedicaría a organizar los servicios de procesamiento electrónico de datos del Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda.

El objetivo de ISOSA era administrar el Derecho de Trámite Aduanero (DTA), que es el cobro que se hace por los servicios que presta el gobierno en su función de derecho público, y que se ampara con pedimentos aduanales por las operaciones de importación y exportación.

Según información de la ASF, en el ejercicio 2002, el SAT no proporcionó la información que se le solicitó, referente al Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 y de la empresa Integradora de Servicios Operativos S.A. de C.V. (ISOSA). En 2002 se detectaron irregularidades por 2 mil millones de pesos en los ingresos que se recudan por el Derecho de Tramite Aduanero, que se cobra a importadores y exportadores y que no se reportaron adecuadamente a la Tesorería de la Federación, así como también desvío de recursos públicos de la Secretaría de Hacienda y del SAT a la empresa ISOSA y al Fideicomiso Aduanas 1.¹¹⁵

De acuerdo con la ASF, Nafin no entregó la información de dichas empresas argumentando que en estos casos se aplica el secreto fiduciario previsto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

¹¹⁵ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, Tomo3 Volumen 3, ASF, México 2004.

Sin embargo, ISOSA tiene características de una empresa de participación estatal mayoritaria, ya que fue constituida por Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), entidad paraestatal que detenta el 99.9 por ciento de las acciones de dicha empresa. Cabe recordar que la empresa ISOSA fue constituida el 15 de junio de 1993 por instrucciones del entonces subsecretario, hoy titular de la SHCP Francisco Gil Díaz, y con la asesoría jurídica de Santiago Creel, actual secretario de Gobernación y en aquel año abogado del despacho Noriega y Escobedo.¹¹⁶

La empresa ISOSA se encuentra protegida por dos fideicomisos privados: Integradora de Activos (IASA) y Controladora de Servicios Integrales (COSISA), del mismo modo que el Fideicomiso Aduanas 1, han permitido aislar de la fiscalización pública la información sobre su operación. Los resultados de la ASF destacan que al 31 de diciembre de 2002, se registraron 748 millones de pesos del Derecho de Trámite Aduanero y 194 millones de pesos de devoluciones del DTA, sin que correspondieran a este concepto.

No se proporcionaron los 19 expedientes de devoluciones que se solicitaron. Además de que se registraron 2 mil millones de pesos como ingresos ajenos por el pago de los servicios de procesamiento electrónico de datos y de apoyo y control del despacho aduanero del DTA.

Por otra parte, la auditoría superior menciona que en el acuerdo celebrado entre la SHCP y la TESOFE para que la parte no fiscal del Derecho de Trámite Aduanero se concentre en el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8, vigente a partir del 1° de enero de 1995, no se consigno la fecha ni el lugar de celebración de éste, ni las facultades en que se basaron para firmarlo el Subsecretario de Ingresos de la SHCP y el Tesorero de la Federación.

¹¹⁶ Para la ASF el fideicomiso Aduanas 1 fue inscrito en su oportunidad como fideicomiso público, ya que con fecha 25 de julio de 2003, la SHCP autorizó su baja del Registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal.

No solamente está el desvío de más de 2 mil millones de pesos, detectados en la Cuenta Pública de 2002. Además en el 2001, no se enteraron 2 mil 250 millones de pesos aunado a que hay un reporte por 2 mil 295 pedimentos de exportación cuyos recursos no se han enterado a la TESOFE por parte de ISOSA.

En este sentido el SAT no proporciono la información que le solicito la Auditoría Superior de la Federación de ejercicios anteriores, argumentando que el órgano fiscalizador está limitado al principio de anualidad. Además de que el SAT tampoco proporcionó información en su calidad de Fideicomitente del Fideicomiso Aduanas 1, argumentando que no funge como fideicomitente, ya que actúa como Gestor de negocios de los importadores y exportadores.

En la recaudación del Derecho de Trámite Aduanero recaudado en el 2001, no se enteraron a la TESOFE 2, 250,807.4 miles de pesos, correspondientes al pago de la contraprestación por los servicios de procesamiento electrónico de datos y del segundo reconocimiento aduanero, tampoco concentro en la TESOFE el saldo del Fideicomiso Aduanas 1 al 31 de diciembre de 2001 por 4, 561,136.3 miles de pesos.

Además de que el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 pagó facturas a ISOSA por 764,271.0 miles de pesos, por los servicios de procesamiento electrónico de datos, todo esto sin cubrir los requisitos fiscales, además de que el SAT no proporciono del Fideicomiso Aduanas las copias del entero IVA.

Es importante señalar que la ASF solicito información al SAT, ISOSA, NAFIN y no le fue proporcionada, en los dos primeros casos señalaron que manejan recursos privados y en el último que esta sujeta al secreto fiduciario.¹¹⁷

¹¹⁷ Se refiere al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

4.3. Lotería Nacional y Transforma México

En la revisión de la Cuenta Pública 2003 la Lotería Nacional para la Asistencia Pública (Lotenal), a través del Fideicomiso Transforma México, provocó un quebranto a sus finanzas por 71 millones 725 mil pesos, al propiciar triangulaciones a través de donativos a 53 instituciones privadas y públicas que no lograron acreditar el destino de esos recursos y que en algunos casos deberán realizar su devolución.¹¹⁸

En opinión de la entidad de fiscalización superior de la federación, se considera que en términos generales la Lotería Nacional no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la administración, ejecución, control y supervisión de las operaciones examinadas, ya que en los donativos otorgados a instituciones y asociaciones se observó que presentaron irregularidades en su comprobación y no cumplieron con la normativa aplicable.

El informe de resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2003, que entregó la ASF a la Comisión de Vigilancia, contiene evidencias de uso indebido de recursos públicos a favor de la Fundación Vamos México. Con este fundamento, la Auditoría Superior determinó recomendar evaluar la desaparición del Fideicomiso Transforma México por no contar con mecanismos de control interno ni de seguimiento de los donativos que opera.¹¹⁹

¹¹⁸ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, Tomo 3 Volumen 3, México 2004.

¹¹⁹ Se supone que la Fundación Vamos México se vio beneficiada de triangulaciones de recursos procedentes de la Lotería Nacional porque esta institución entregó dinero público a la fundación León XIII, a la Asociación Mexicana de Diabetes, a Promoción y Acción Comunitaria, y estas organizaciones privadas devolvieron a la fundación Vamos México el dinero recibido de la Lotería Nacional a través de un donativo.

El resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2002 es contundente: 110 millones 950 mil pesos fueron donados a Transforma México, así como a tres agrupaciones más, debió haberse enterado a la Tesorería de la Federación (TESOFE), y ésta destinarlos a la Secretaría de Salud, con objeto de aplicarlos en obras de asistencia pública. En el caso de los 110 millones de pesos se canalizaron recursos a la creación de un fideicomiso para donativos, cuando debieron enterarse a la TESOFE, para que la Secretaría de Salud los aplicara a la asistencia pública, de conformidad con la normativa aplicable.

La LOTENAL ha incurrido en deficiencias en la adjudicación de contratos de prestación de servicios, donde se encontró que algunos contratos fueron otorgados por adjudicación directa, en otros no se realizaron el total de las licitaciones públicas para su adjudicación, hechos que presumen ciertas concesiones, en el otorgamiento de estos contratos.

Así mismo la LOTENAL, no contó con registros contables para poder llevar a cabo una correcta evaluación, tampoco no efectuó el registro de los ingresos y el monto de las devoluciones de billetes de conformidad con la normativa aplicable y acuerdos emitidos. Además, no se llevó a cabo el trámite para obtener la autorización del fideicomiso "Transforma México" por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cabe aclarar que al año 2001 no se había otorgado el permiso correspondiente de operación y ya se habían recibido aportaciones, lo que quedo registrado hasta el año 2002.

Dentro de la revisión de la Cuenta Pública 2002, a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) se le investigó por el posible uso de recursos federales a favor de la fundación Vamos México, con motivo de la publicación de la guía práctica para padres de familia "Cómo proteger a tus hijos contra las drogas".

En la información presupuestal presentada se observó una diferencia de 59.7 millones de pesos. Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la impresión del libro no hubo incumplimiento alguno de la norma y no se efectuó ninguna erogación, pues el papel, la cartulina, la impresión y encuadernación, por un importe de ocho millones de pesos, fueron donados a CONALITEG.

La ASF, al establecer que había un donativo para la edición del libro citado, dejó de investigar si la fundación Vamos México había gozado de algún otro beneficio. Pero en la opinión de la propia ASF, no se explica por cuenta de quien corren los gastos de almacenamiento, transporte y distribución de un millón 500 mil pesos.

4.4. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA)

En el 2001, el Gobierno Federal anunció la expropiación de 27 de los 59 ingenios azucareros del país, con todos sus activos y sus deudas, ante los malos manejos de los empresarios.¹²⁰ De acuerdo con la Cuenta Pública en 2002, el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA) recibió transferencias del Gobierno federal por mil millones de pesos, luego de que los recursos otorgados durante 2001, fueron por 2 mil 368 millones de pesos, lo que representó una disminución de mil 368 millones de pesos y significó una caída del 57.7 por ciento que el fondo recibió, con relación al año anterior.

En el marco de la Cuenta Pública 2002, la ASF realizó al FEESA una auditoría especial. El objetivo fue comprobar que la operación del Fondo y la administración de los 27 ingenios azucareros expropiados se ajustaron a la normatividad. Se debe destacar que FEESA es una entidad bajo control presupuestario indirecto de la SAGARPA.

¹²⁰ La expropiación significó una de las más drásticas intervenciones del gobierno en una industria desde el rescate bancario en 1994 y sus consecuencias son importantes debido a las implicaciones que dicha medida tendrá en los próximos años sobre las finanzas públicas.

De acuerdo con la ASF, el FEESA no se ajustó a sus fines, al transmitir indebidamente los derechos de administración de los activos y de los ingenios; de manera que se constituyeron una empresa y un fideicomiso privado sin el sustento que establece el artículo 29 de la ley de entidades paraestatales. Además de que los mecanismos de control y registro de los recursos fiscales y de los obtenidos por la comercialización del azúcar y subproductos son deficientes.

Cabe señalar que para administrar y operar las empresas azucareras expropiadas se crearon Promotora Azucarera S.A. (PROASA) y el Fideicomiso Comercializador (FICO) y van en contra del artículo tercero transitorio del Decreto expropiatorio, de acuerdo con la ASF.

Para la ASF, existen fallas en la autorización de sesiones del comité técnico, además de ausencia de manuales de organización y procedimientos, en el registro contable y en el control de los recursos fiscales transferidos y ministrados a los ingenios azucareros. De manera que la ASF, estima un impacto económico de 15 millones 346 mil pesos por intereses recuperados y depósitos efectuados indebidamente en las cuentas de FICO por 12 ingenios de FEESA.¹²¹

Por su parte, Se comprobó que Financiera Nacional Azucarera (FINA) no actualizó la valuación de su cartera a valor de realización mediante avalúos o proveedores de precios. FINA promovió 66 acciones judiciales en contra de 32 ingenios azucareros, de las cuales en 19 casos se dictó sentencia en firme a favor de la entidad fiscalizada.

Sin embargo, FEESA no ha aplicado una política de transparencia de los recursos federales asignados a los ingenios asignados, tampoco ha informado sobre el manejo de los ingenios. También se ha señalado que se tiene que investigar los

¹²¹ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002 Op.Cit.

adeudos que tienen los dueños de los ingenios con FINA.¹²² En el cuadro 15 se muestra una serie de situaciones que en el 2002 detectó la ASF con relación a las empresas del sector azucarero.

Cuadro 15

Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (miles de pesos)		
Total del Impacto Económico	15,346.4	Part. % 100.0
Intereses recuperados por depósitos efectuados indebidamente en FICO	676.0	4.4
Intereses derivados del contrato de comercialización de E.D.&Man de Comercio	1,610.0	10.5
Cobro de intereses generados que FEESA devolvió de más al FICO	31.0	0.2
Que Ingenio San Cristóbal dejó de Percibir por no ajustarse a los precios autorizados	13,029.4	84.9

Fuente: ASF Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002

4.5. Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC)

Durante la construcción de diversas autopistas de cuota, los concesionarios de ellas enfrentaron importantes incrementos en los costos de construcción que se combinaron con las sobrestimaciones de aforo vehicular que habían proyectado inicialmente, dando como consecuencia problemas en la operación, mantenimiento y amortización en los créditos contratados con la banca.

El 27 de agosto de 1997 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicó en el DOF, el Decreto por el que se declaran de utilidad e interés público y se rescatan cada una de las concesiones que en el mismo se indican. Con ese propósito se constituyó el FARAC, que se encargaría de pagar las indemnizaciones a los exconcesionarios, redocumentar la deuda bancaria de los proyectos, administrar los recursos provenientes de las autopistas rescatadas y

¹²² Por otra parte, los productores únicamente han recibido el pago de sus liquidaciones y el gobierno federal no ha otorgado los créditos para siembra, avíos y fertilizantes. Continúa pendiente que se reporten los ingresos de los ingenios expropiados referente a la producción de azúcar, mieles y alcohol relativo a las zafas de 2000, 2001, 2002 y 2003.

proveer lo necesario para su operación y mantenimiento.¹²³ El programa de saneamiento financiero obedeció a la incapacidad de las concesionarias de cubrir con los ingresos netos derivados de la explotación de las autopistas, el servicio financiero por los créditos bancarios contratados para su construcción.

El FARAC administra un número importante de carreteras de altas especificaciones; con los recursos que genera debe cubrir sus gastos de operación y el servicio de su deuda. En el cuarto Informe del Gobierno Federal se detalla que la deuda neta del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), ascendió a 141 mil 811 millones de pesos, al cierre del primer semestre de 2004.¹²⁴

Sin embargo para la Auditoría Superior la SHCP no reveló en la cuenta pública de 2002, ni en los estados financieros consolidados del gobierno federal, un monto de 143 mil 442 millones de pesos de pasivos del FARAC. Dichos pasivos no se encuentran tampoco inscritos en el Registro de Obligaciones Constitutivas de Deuda Pública de la SHCP.

Pero la ASF destaca otras irregularidades ya que el FARAC no reconoció en su activo los derechos de las 37 concesiones fideicomitadas de los tramos carreteros y vías de comunicación otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) entre 1997 y 2002. Además durante el mismo periodo y sin que mediara pago alguno el FARAC recibió de la SCT, 10 tramos carreteros, con el propósito de mejorar su posición financiera, los cuales no están valuados ni reflejados en su activo como concesiones, ni tampoco en su patrimonio como aportaciones.

¹²³ Para el saneamiento de autopistas concesionadas, en los Criterios de Política Económica de 1997, el Ejecutivo estimó un costo fiscal de 26 mil 100 millones de pesos. Entre el subprograma Fobaproa y el Esquema de Capitalización y Autopistas concesionadas, absorbieron el 65 por ciento de todo el programa de rescate financiero iniciado en 1995, mientras que a las familias que cayeron en cartera vencida solo se asignó un 35 por ciento del costo fiscal del programa de rescate financiero.

¹²⁴ SHCP. Cuarto Informe de labores, Acciones y resultados de los programas sustantivos, página 111, México, septiembre 2004.

Se puede mencionar que el Gobierno Federal entró al rescate de las empresas que desarrollaron las carreteras, al comprar sus activos carreteros al 40 por ciento de su valor y al pagar con los Pagarés de Indemnización Carretera (PIC), pagaderos a 5, 10 y 15 años. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, con las emisiones adicionales de PIC's se solventarían las obligaciones del periodo 2007 a 2012, que se considera crítico, porque en esos años los ingresos netos de operación no serán suficientes para pagar los vencimientos por concepto de adeudos bancarios, y los intereses de las demás emisiones.¹²⁵

A pesar de que el rescate carretero se refería a 23 carreteras concesionadas, desde el primero de septiembre de 1998 a la fecha, BANOBRAS ha recibido en concesión otros tramos carreteros, los cuales no fueron incluidos en el decreto de 1997.¹²⁶ No podemos omitir que existen una serie de irregularidades y violaciones a distintas Leyes que van desde contraer deuda pública sin la autorización del Congreso, ó el destinar ilegalmente los recursos obtenidos por la explotación de las carreteras rescatadas al pago de las indemnizaciones.

Del mismo modo existen violaciones al marco legal por subconcesionar al fideicomiso las carreteras concesionadas a BANOBRAS, ya que no se encuentra dentro del objeto de BANOBRAS la explotación de carreteras. Por todo lo anterior, se requeriría esclarecer las condiciones de la administración de las concesiones, también aclarar el proceso que ha llevado el saneamiento de carreteras, el señalamiento de responsables y beneficiarios y su impacto en las finanzas públicas, además de fincar responsabilidad a servidores públicos. No obstante se puede apreciar que este fideicomiso opera de manera separada del organismo creado para esa finalidad que es Caminos y Puentes Federales.

¹²⁵ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, Tomo 3, Volumen 2, ASF, México 2004.

¹²⁶ En esa situación se encuentra la concesión de la red carretera México – Cuernavaca, en donde el FARAC pagó a la TESOFE 501 millones de pesos por concepto de actualizaciones y recargos, debido a que la SCT extemporáneamente le instruyó realizar el segundo y último pago por dicho tramo, el cual debió actualizarse antes de concluir el ejercicio fiscal 2000.

4.6. Fideicomiso del Poder Judicial de la Federación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 94 que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. La administración, vigilancia, disciplina y carrera del poder judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establece la Constitución y el art. 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los fideicomisos que el poder Judicial de la Federación ha constituido en los últimos años, carecen de un marco jurídico que regule su proceso de constitución, operación, administración y extinción y se regulan por acuerdo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) o del Consejo de la Judicatura Federal (CJF). De acuerdo con los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2003, los fideicomisos del Poder Judicial, que suman 3 mil 272 millones de pesos, registran irregularidades en su funcionamiento.¹²⁷

1. Fideicomiso del Plan de pensiones Complementarias a Funcionarios Superiores del PJJ (4657-4 SCJN)

La revisión de los expedientes personales de los beneficiarios de las pensiones complementarias, dio por resultado que no se encuentran integrados, ya que carecen de documentación que permitan constatar que todas las pensiones fueron otorgadas conforme a la normatividad.

¹²⁷ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, Tomo II, México 2005.

2. Fideicomiso de Pensiones Complementarias para Mandos Medios y operativos de la SCJN (11495-2 SCJN).

Los 34 expedientes revisados (100.0%) carecen del documento que acredita la supervivencia del beneficiario. En 8 falta el “Estudio de Jubilación”, el cual contiene información relevante para determinar el monto de la pensión complementaria el porcentaje que le corresponde respecto a la misma, y en los 26 restantes o se especifica la fecha de inicio de la pensión complementaria, que debe coincidir con la fecha de jubilación del ISSSTE. En ninguno de los expedientes se menciona el acta de la sesión del Comité Técnico en la que se autorizó el otorgamiento de la pensión.

3. Fideicomiso plan de prestaciones médicas complementarias y de apoyo económico extraordinario a los empleados de PJJ (14210-5 SCJN).

La Auditoría Superior determinó que la SCJN no tiene estudios actuariales que permitan determinar la viabilidad del fideicomiso en lo relativo a la suficiencia de recursos para cubrir los eventos que se presenten en el mediano plazo.

4. Fideicomiso “Inversión de Remanentes presupuestarios del año 1998 y anteriores” (14348-9 SCJN) y Fideicomiso “Inversión de Remanentes presupuestarios del año 1998 y anteriores” (148172 SCJN).

No se encuentra la justificación de haber constituido dos fideicomisos para la administración e inversión de los recursos provenientes de remanentes presupuestarios del año de 1998 y anteriores, provocando duplicidad de gastos. Respecto del fideicomiso Inversión de Remanentes presupuestarios del año 1998 y anteriores” (148172 SCJN), no existe evidencia de que los recursos de este fideicomiso se hayan aplicado en las obras y conceptos que establece el acuerdo conjunto 2/99 del pleno de la SCJN y del CJF.

5. Fideicomiso “Programa para el mantenimiento de viviendas de Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación” (4546-2 CJF).

La entidad fiscalizada informó que el fideicomiso, constituido en 2003, operó con aportaciones de jueces magistrados, por lo que no se afectaron recursos públicos ni se aportaron en Cuenta Pública. Este fideicomiso utiliza recursos públicos de tipo material y humano para su administración y operación, por lo que existen elementos que pueden determinar su carácter público, razón que levó a solicitar al CJF su pronunciamiento al respecto.

6. Fideicomiso Para el retiro de Magistrados de la Sala Superior (158984 TEPJF).

El fideicomiso se fraccionó en 3 específicos: uno para los magistrados de la Sala Superior, otro para los secretarios General de Acuerdos y Administrativo y el tercero, para servidores públicos de mandos superiores niveles 33 al 36. Se corroboró que estos fideicomisos no se encuentran sujetos al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Asimismo, se detectó que los comités técnicos de los fideicomisos no sesionan conforme a los contratos respectivos.

CAPITULO V

AUDITORIAS POR DONACIONES A INSTITUCIONES PRIVADAS QUE RECIBEN RECURSOS PUBLICOS E INFORMACION RESERVADA

5.1. Comité Nacional Pro-Vida A.C.

El Comité Nacional Pro-Vida A.C. ejerció indebidamente los recursos públicos federales que le fueron otorgados en el ejercicio 2003, dado que no se ajustó a los rubros y montos estipulados y que en la comprobación que presentó dicha entidad se determinaron diversas irregularidades, de acuerdo con el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública realizado por la ASF.

La Auditoría Superior determinó un efecto económico por 33.7 millones de pesos, que corresponden a los recursos públicos federales que le fueron otorgados al Comité Nacional Pro-Vida, A.C. por la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP), el Fideicomiso Público de la Lotería Nacional “Transforma México” y la SEDESOL.

Según la ASF, se considera un monto probable de recuperar por 30 millones de pesos, que corresponden al importe de las irregularidades determinadas en la comprobación presentada por el Comité Nacional Pro-Vida, a la APBP (27.4 millones de pesos), al sobreprecio en la compra de equipo de ultrasonido que entregó el referido Comité al Fideicomiso Público de la Lotería Nacional “Transforma México” como comprobación de la aplicación de los recursos (2.6 millones de pesos) y lo relativo a la compra de una incubadora por 92.0 miles de pesos que presentó a SEDESOL como comprobación de los recursos y que a su vez presentó a la APBP.¹²⁸

¹²⁸ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, Tomo VIII, Volumen II, México 2005.

Cabe recordar que los resultados de la auditoría que realizó la Secretaría de la Función Pública al Comité Nacional de Próvida por el mal uso de 30 millones de pesos que recibió de la Secretaría de Salud en 2003, coincidieron en un 95 por ciento con la investigación ciudadana que denunció el fraude.

Fueron organismos civiles apoyados por el Instituto Federal de Acceso a la Información las que aportaron elementos para realizar una auditoría a Próvida, la cual aprovechándose de la falta de supervisión, derrochó recursos públicos.¹²⁹

Con la auditoría se descubrieron actos de corrupción y fraude en el gasto en publicidad y artículos suntuarios como: tangas, ropa exclusiva y plumas fuente, entre otros. Además de falsificación de facturas, se contrataron empresas tan cercanas que despachaban en el mismo domicilio o respondían el mismo teléfono que la organización representada por el titular de Próvida Jorge Serrano Limón.

Es importante destacar que los 30 millones de pesos fueron recortados del presupuesto aprobado en 2003 del Sector Salud para VIH / Sida, de manera unilateral por el ex diputado y después Director de Banobras Luis Pazos de la Torre. De manera que el entonces presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se extralimitó autorizando el donativo para los Centros de Apoyo a la Mujer de Provida.

No obstante que Próvida había solicitado los recursos al Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud, el proyecto que presentaron tenía poco sustento. Sin embargo los recursos fueron entregados a Próvida, situación que evidencia el favoritismo político.¹³⁰

¹²⁹ Es importante mencionar que la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal que entregan donativos, apoyos y subsidios a dependencias privadas se puede consultar trimestralmente en los anexos del Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que elabora la SHCP.

¹³⁰ Con base en los resultados de la auditoría, aún faltaría que se informen: ¿Cuánto se ha recuperado al día de hoy del importe de las irregularidades determinadas a Próvida?, ¿En que estado se encuentra el deslinde de responsabilidades administrativas y penales a las que haya lugar por el desvío de recursos públicos?, entre otros aspectos.

Cabe señalar que resulta insuficiente que Próvida devuelva el dinero, hace falta que se aclare también ¿Porqué en el presupuesto de 2004 se volvieron a considerar recursos para Próvida? Resulta evidente que Próvida y la Secretaría de Salud mantuvieron intacta la discrecionalidad y el mal manejo del dinero.

Con la auditoría realizada a Provida se hizo evidente la necesidad de fortalecer y mejorar los mecanismos de asignación y supervisión de recursos públicos hacia Instituciones del sector privado, a efecto de vigilar que cada peso se ejerza en pleno cumplimiento de la Ley y con plena transparencia, para evitar posibles brotes de corrupción. Además de que la experiencia de esta auditoría deja de manifiesto la necesidad de que la ASF profundice en revisiones de la parte normativa de las donaciones a asociaciones civiles de carácter social no lucrativas.

5.2. El INFONAVIT y la transparencia en la información

Uno de los derechos fundamentales en toda democracia es el derecho a la información pública. Asimismo la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas es imprescindible para fortalecer la democracia y resulta una obligación para todos aquellos que detentan el poder público.

Un régimen en el que existan garantías de acceso a la información y en el que las instituciones públicas estén obligadas a generarla, difundirla y entregarla a quien la solicite sin mayores requisitos, restricciones ni condiciones, sin duda será más democrático, ya que en él no quedará más remedio a los gobernantes y políticos que aceptar la crítica y la vigilancia de los distintos actores sociales, desde el más modesto hasta el más agudo. El libre acceso a la información gubernamental,

además de representar un freno efectivo contra el abuso y la impunidad dentro y fuera de los poderes e instituciones públicas, también permite poner en operación políticas públicas mejor diseñadas e implantadas, que beneficien de manera más efectiva y eficiente a la colectividad.¹³¹

Sin embargo, en el primer informe de labores del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), presentado ante el Congreso de la Unión, se reconoce que se ha encontrado resistencia, evasión y en varias ocasiones negligencia por parte de diversas autoridades, que han pretendido obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.¹³²

Un ejemplo de lo anterior es el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) con interpretaciones erróneas de la Ley, argumentando que no es sujeto obligado. Cabe señalar que a partir de la creación del IFAI, el Infonavit, se ubica entre los últimos lugares en materia de apertura a la sociedad para rendir cuentas.¹³³

Los Resultados de la Evaluación de Cumplimiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del IFAI, reflejan que el Infonavit tiene apenas 30 por ciento de avance total, por lo que aparece en el lugar número 223 de 230 dependencias obligadas a rendir cuentas en materia informativa.

El informe del IFAI, muestra que el Infonavit tiene un avance financiero de solo 4 por ciento, el cual integra los temas relacionados con la forma en que la dependencia ejerce los recursos públicos que le fueron asignados. Mientras que

¹³¹ López Presa José Octavio, "Paradigma de la rendición de cuentas", pag. 9

¹³² El IFAI, creado en 2003, ha recibido cerca de 80 mil peticiones de transparencia durante los últimos años, pero ha encontrado resistencia de entidades de la administración pública, principalmente del sector financiero, que se han amparado judicialmente para no entregar la información solicitada.

¹³³ También se han amparado contra resoluciones del IFAI la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Procuraduría General de la República (PGR), entre otras instituciones públicas.

tiene un avance de 20 por ciento en el de información básica, que son los datos acerca de lo que es y que hace en términos generales, así como las características de su sitio de Internet. En tanto que el rubro de Relación con la Sociedad el avance es de 30 por ciento, el cual abarca información referente a vínculos que establece el gobierno para tener un acercamiento con los ciudadanos y prestarles un mejor servicio.¹³⁴

Otro apartado en el que el Infonavit aparece en los últimos lugares es el de Toma de Decisiones, que considera temas relacionados con las metas y objetivos que deben alcanzar las dependencias y entidades. El Instituto tiene avance del 100 por ciento únicamente en los rubros de apartado regulatorio y organización interna. De acuerdo con la información del IFAI, el Infonavit aparece entre las dependencias y entidades de la administración pública federal que ofrecen mayor resistencia al acceso a la información.

Por otra parte, no existe sustento para que el Instituto se considere como un sujeto no obligado por la ley, por tratarse de un organismo descentralizado de la administración pública, pero que recibe recursos públicos.¹³⁵

Ante una serie de reformas presentadas a fines de 2003 y que modifican la Ley del Infonavit, el IFAI presentó una serie de consideraciones en torno al ejercicio del derecho a la información pública:

- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI) en su artículo 1º establece que su 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

¹³⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, Capítulo 2 Acceso a la Información Pública Gubernamental y los datos Personales, pág. 19-55, IFAI, México, 2004.

¹³⁵ No obstante el director del Infonavit, Víctor Manuel Borrás considera que el instituto no está obligado a rendir cuentas en materia de información pública.

constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

- El INFONAVIT forma parte de la Administración Pública Federal, toda vez que es una entidad paraestatal prevista en el artículo 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por lo que el IFAI es el órgano competente para resolver los recursos de revisión que se presenten ante las negativas de acceso a la información que provengan de dicho organismo.
- En apoyo de lo anterior, el INFONAVIT se encuentra incluido como organismo descentralizado no sectorizado en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 2004.
- El INFONAVIT ha determinado unilateralmente que no es sujeto de la LAI, aduciendo que dicho instituto tiene el carácter de órgano fiscal autónomo y que su naturaleza tripartita (Gobierno Federal, patrones y trabajadores) le otorga autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal. La interpretación anterior, se ha llevado a cabo sin contar con facultades para ello, en todo caso, tendría que ser el Poder Judicial quien a través de una interpretación de la LAI estableciera lo conducente.
- Suponiendo sin conceder que el INFONAVIT se considerara como un organismo autónomo del Poder Ejecutivo Federal, cabe señalar que el legislador, lo habría considerado en el artículo 61 como uno de los otros sujetos obligados por la LAI distintos del Ejecutivo Federal, en cual se encuentran el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, e incluso los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.

- Finalmente, cabe agregar que otros órganos fiscales autónomos de similar naturaleza a la del INFONAVIT como el IMSS o el ISSSTE, han cumplido con lo dispuesto por la LAI a la fecha.¹³⁶

La cultura de la transparencia debe permitir una relación distinta del poder público con los ciudadanos, de manera que es necesario romper con la resistencia que obstaculiza la difusión de información de interés público. Una extensión natural del derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas, consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informados por estos.

5.3. Información Reservada del Poder Legislativo

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, según el artículo 50 de la Constitución. La Cámara de Diputados se compone de representantes electos en su totalidad cada tres años. Dicha Cámara está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, artículos como lo establecen los artículos 51 y 52 de la Constitución.

En materia de transparencia el propio Congreso se suma a la lista de instituciones que se reservan información.¹³⁷ Un ejemplo de esto es que en 2005 un medio de

¹³⁶ IFAI, Consideraciones sobre la iniciativa de reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, ver www.ifai.org/estudios/estudio00.pdf.

¹³⁷ Sin embargo, una de estas entidades con mayor reticencia a cumplir requerimientos del IFAI es el IPAB, antes Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que administra los pasivos derivados del rescate de la banca mexicana tras la crisis financiera de 1994-1995. ver informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004, página 32, IFAI, México 2004.

comunicación solicitó a la Cámara de Diputados y al Senado información detallada de cómo se gastan los recursos las fracciones que lo integran. Sin embargo los legisladores que han exigido todos los detalles de información sobre la vestimenta de la presidencia o los permisos para casinos, no son igual de transparentes al momento de dar cuentas sobre el gasto que realizan.¹³⁸

En el caso de la Cámara de Diputados, se pidió a la Unidad de Enlace de Acceso a la Transparencia el desglose de los gastos por asignaciones a los grupos parlamentarios, que se especifica en la partida 3827.

Básicamente, los gastos en esta partida se refieren al apoyo logístico que se les da a los coordinadores parlamentarios para llevar a cabo sus funciones, para la contratación de personal de apoyo temporal en sus respectivos distritos electorales, adquisición de combustible, mantenimiento de vehículos, renta de oficina, celebración de congresos, conferencias, eventos en general, pasajes, viáticos, alquiler de lonas, carpas, sillas, mesas, templetos y otros pagos de publicidad", generaliza en su respuesta la Cámara.

La unidad de enlace solicitó a las fracciones un desglose de sus recursos, con la especificación de los criterios utilizados para su comprobación; sin embargo, en la respuesta no se detalla el desglose de cómo se usaron esas partidas.

La Cámara explicó que para comprobar la aplicación de recursos se expide recibo a nombre del coordinador del grupo parlamentario, de conformidad con el acuerdo de la Junta de Coordinación Política del 3 de septiembre de 2001. En total, la partida 3827 asciende a 453.5 millones de pesos. Al PRI se le asignan 192.6 millones, al PAN 130.6, al PRD 87.2, al PT 11.6, al PVEM 20.7 y a Convergencia 10.8 millones.

¹³⁸ Ver periódico Reforma, 6 de agosto, México 2005.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros respondió que, en el primer semestre, los legisladores ejercieron de su partida 215 millones 616 mil 279 pesos, y aunque menciona cuánto llevan gastados los partidos, no especifica en qué se ha ejercido ese recurso, al cierre de junio de 2005.¹³⁹

Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada uno de los 31 Estados y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establece las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, como lo establece el artículo 56 de la Constitución.

El Senado tampoco proporcionó la información detallada del gasto de las cuatro fracciones que lo integran, el cual asciende a 302 millones al año, con lo que viola su propio acuerdo parlamentario para cumplir las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En la respuesta, que se dio un mes después de la petición, el Senado señaló que la asignación mensual para el PRI es de 11.6 millones, PAN: 8.9, PRD: 3.3 y PVEM: 1.2, pero omitió el detalle del gasto en consultorías y estudios, sueldos y

¹³⁹ Es importante mencionar que según la Cámara de Diputados el portal de transparencia había recibido 1127 solicitudes, hasta el 15 de junio de 2005, ver [Transparencia en la Cámara de Diputados](#), Informe Anual de la Unidad de Enlace 2004-2005, página 13, México 2005.

prestaciones de su personal, viajes, foros, gastos operativos y de comunicación, materiales y reuniones.¹⁴⁰

Además de su sede senatorial en la vieja casona de Xicoténcatl, la Cámara alta renta 17 pisos (18 mil 295.98 metros cuadrados) de la torre caballito. En abril de 2004, renovó el contrato mediante 4 millones 991.6 mil pesos. Sumado este gasto al arrendamiento de otras oficinas en Gante, Cuba y Calle del 57, el gasto totaliza 57 millones 600 mil pesos. No se sabe a detalle el uso y destino de los dineros entregados a cada fracción parlamentaria, y sólo se conoce la cantidad global pero no el uso que hacen de ella.¹⁴¹

El contraste entre la información que pide el Congreso: información de recursos para Vamos México, gastos de la presidencia en vestidos, contratos de los hijos de Martha Sahagún, beneficiarios de casas de apuestas, entre otros, el Congreso se guarda: gastos de las fracciones parlamentarias en: logística, asesorías, foros, publicidad, viajes, contratación de personal.

Sobre este aspecto la ASF apenas se atreve a esbozar, indudablemente por su dependencia con el Congreso, que: la Cámara de Diputados establezca políticas y criterios que permitan que la comprobación de los gastos que se efectúan por concepto de “Asignaciones a Grupos Parlamentarios” (Subvenciones), cumpla con la normatividad establecida en la materia.¹⁴²

¹⁴⁰ Acorde con la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia, aprobada por el pleno del Senado el 30 de abril del 2003, la Cámara debe proporcionar al público informes desglosados del ejercicio presupuestal.

¹⁴¹ Ver En Pleno, Debate legislativo. Un escrutinio a la forma en que el Senado gasta su presupuesto, página 17, año3, número 52, 23 de noviembre de 2004.

¹⁴² Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, informe ejecutivo, México 2004

5.4. Banco de México y la información extraviada

De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 25 de mayo de 2005 se creó el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, con la finalidad de otorgar un apoyo social a quienes hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años de 1942 a 1964, de conformidad con lo establecido por el programa de Trabajadores Migratorios o, en su caso, a sus cónyuges o a los hijos o hijas que sobrevivan y acrediten la procedencia del mismo.

Mientras que el 27 de octubre del año pasado se publicaron también en el DOF, las Reglas de Operación del Fideicomiso de Apoyo Social a los ex braceros, el documento señala que el importe del apoyo que se entregará a cada beneficiario será por la cantidad de 38 mil pesos, de acuerdo con los recursos disponibles en el patrimonio del fideicomiso. Además el 15 de diciembre se publicó en el mismo medio, la relación de apoyos programados del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios, donde se desglosa la relación de 889 beneficiarios.

Es importante mencionar que el punto 6.3.3. de las reglas de operación, establece que los beneficiarios de la entrega de recursos deberán de aceptar liberar al gobierno y sus dependencias, lo mismo que a cualquier otra institución pública mexicana, incluyendo órganos autónomos, de cualquier reclamo del pasado, presente y futuro relacionado en cualquier forma con los Acuerdos Internacionales que dieron origen al Programa de Trabajadores Migratorios.

Sin embargo, distintos grupos de ex trabajadores, entre ellos la Unión de Ex Braceros del Noreste de México, considera insuficiente el pago único y exige para cada uno de los ex braceros un pago por 150 mil pesos para recuperar así el 10

por ciento del fondo de ahorro que constituyeron como trabajadores en los campos agrícolas de Estados Unidos en los años de 1942 a 1964.

Con relación con los ahorros de los braceros, el 13 de febrero de 2004 Guillermo Ortiz Martínez, gobernador del Banco de México, dijo que: “hay indicios de que algunas transferencias de dinero pasaron por el banco central”, Ortiz Martínez señalaba además que habría ordenado la revisión de algunos registros sobre las transferencias que aún se pudieran rescatar.

Existen evidencias de que el Banco de México, recibió y transfirió los recursos de los trabajadores ex braceros. En este sentido cabe recordar que el 4 de agosto de 1942, los gobiernos de EU y de México celebraron, un Acuerdo para Reglamentar la Contratación temporal de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos. El Convenio Binacional duró hasta 1964, no obstante algunos trabajadores continuaron laborando hasta 1966.

Como parte de ese acuerdo, ambos gobiernos instituyeron un “fondo de ahorro” obligatorio para trabajadores agrícolas y ferroviarios. En el Convenio, se establecía la creación del fondo de retención del 10 por ciento de los salarios que percibían los trabajadores en Estados Unidos, mismos que se depositaron vía la empresa norteamericana Wells Fargo, transfiriéndose al Banco de México y éste, a su vez, al Banco de Crédito Agrícola, SA, y al Banco del Ahorro Nacional, con la intención de entregarlo al trabajador bracero a su regreso a México, sin embargo, eso no ocurrió.

Otro hecho a destacar es que el 12 julio de 1975, se fusiona el Banco Nacional de Crédito Agrícola al Banco Nacional de Crédito Agrícola Rural (Banrural), hoy Financiera Rural. Durante muchos años, los ex trabajadores braceros quedaron en estado de indefensión, al no encontrarse documentación que amparara las transferencias y, por otro lado, existen miles de ex braceros que tienen en su

poder las copias de sus contratos, credenciales de ex braceros y documentos que comprueban que ellos trabajaron en Estados Unidos bajo el Convenio Binacional. Sin embargo, el Banco de México cuenta con información económica, financiera y bancaria desde 1925, de manera que se puede rastrear el destino de los fondos de los ex braceros a través de la información histórica con que cuenta esa entidad. Por citar un ejemplo podemos señalar que de acuerdo con el Informe anual de 1945 del Banco Central, se puede constatar que en la página 12 dice:

Del movimiento de turistas y los envíos de braceros se estima un rendimiento mensual conjunto cercano a 5 millones de dólares. Esta cifra fue el resultado de diversas encuestas entre viajeros visitantes del país y de estimaciones realizadas con base en los ahorros obligatorios efectuados por los braceros mexicanos y en las cantidades aproximadas que tales trabajadores han ingresado al país en su viaje de regreso de Estados Unidos. ¹⁴³

El Estado mexicano, con el gobierno que se encuentre en turno, es el responsable de atender y resolver la demanda de los ex braceros. Además que: “si cada seis años vamos a cerrar los expedientes y decir borrón y cuenta nueva, no, es el Estado mexicano el que tiene que responder”.¹⁴⁴

La corrupción es un fenómeno que debilita las instituciones y afecta la confianza depositada en ellas, afecta a la colectividad y pone en entredicho las bases del estado de derecho. Por la honestidad y transparencia con que deben manejarse los entes públicos federales, independientemente de su autonomía, se tendrían que deslindar responsabilidades para saber quién hizo uso de esos recursos.

¹⁴³ Banco de México. Informe Anual del Banco de México, página 12, www.banxico.gob.mx, informes, 1945, México.

¹⁴⁴ Ver Soberanes Fernández Jesé Luis, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en El Universal, sección nacional, 11 de febrero de 2004.

Debería investigarse, particularmente los casos del Banco de México y el de Financiera Rural, en donde tiene que haber documentos, información que valide la existencia del fondo de ahorro, en dónde estuvieron los recursos, o en su caso, deslindar responsabilidades, si se hizo mal uso de ellos, de tal suerte que se indague el destino de los recursos.

Por lo anterior sería conveniente que la ASF determine los daños y perjuicios que el Banco de México y Financiera Rural, pudieron haber ocasionado en la Hacienda Pública Federal y cualquier otra que tuviera relación con el fondo de ahorro de los trabajadores ex braceros.

5.5. La transparencia en el Gobierno del Distrito Federal

Durante 2003, entre las auditorías realizadas por la ASF, de manera particular destacan las realizadas en materia de deuda Pública del Distrito Federal, las cuales revelaron que en el corto plazo se podrán enfrentar sin problemas los compromisos por dicho concepto. Pero en los últimos dos años los recursos recabados a través del predial y del impuesto sobre nóminas habían registrado una disminución.

No obstante en el mediano plazo (5 años) la sustentabilidad fiscal se verá afectada negativamente, ya que con base en la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, la ASF encontró que los ingresos disponibles se han estancado, mientras que el nivel de pagos del servicio de la deuda se incrementa significativamente.

La ASF enumera entre otros, los siguientes factores que determinarán lo anterior: la tendencia al aumento de las tasas de interés internas; la mayor demanda de recursos para amortizaciones; la aportación que tendrá que hacer el GDF para financiar la educación básica y la liquidación del adeudo del GDF con el ISSSTE por concepto de cuotas y aportaciones de seguridad social.

El 21 de diciembre de 2001 se creó el Fideicomiso para Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (FIMEVIC) el cual quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y no de la Secretaría de Obras Públicas, lo que supuso que se hacía para la ejecución de las obras no se sujetaran a la supervisión reglamentaria. Entre los fines del FIMEVIC se encontraba apoyar financieramente las acciones del gobierno del Distrito Federal en la construcción y desarrollo de diversas obras públicas.

El manejo discrecional de los recursos que maneja el FIMEVIC ha generado importantes críticas, ya que el 30 de julio de 2004 se clasificó como de acceso restringido la información acerca de contratos, convenios, licitaciones, expedientes de los comités técnicos y datos sobre adquisiciones o auditorías practicadas al fideicomiso. Pero el 17 de febrero de 2005 se publicó un decreto que desclasifica la información del FIMEVIC. Para algunos analistas aunque la información se desclasificaba seguía restringido su acceso.

Sin embargo en los últimos tres años, el presupuesto de la mayoría de las entidades del gobierno del Distrito Federal se ha incrementado, y existe poca transparencia de su destino. Las dependencias que han tenido mayores aumentos son las que ofrecen menos información al público, un ejemplo de lo anterior es el Fideicomiso del Centro Histórico, que con relación al año 2005 tuvo un aumento de 214.3 por ciento, no obstante no existe información sobre su ejercicio presupuestal.

Además el Fimevic, encargado entre otras cosas del Metrobús, aumentó sus recursos en 92.2 por ciento y no informa sobre sus actividades económicas sustantivas; en igual circunstancia están la Secretaría del Medio Ambiente, 71.8 por ciento de aumento; la Secretaría de Obras, 51.9 por ciento; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 35.1 por ciento; Secretaría de Desarrollo

Social, con 34.7 por ciento; la Contraloría General del Gobierno del DF, que subió su presupuesto en 22.7 por ciento y otras dependencias.¹⁴⁵

Se debe recordar que en diciembre de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) presentó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue aprobada hasta marzo de 2003, y donde se proponía un Consejo de Información Pública. Sin embargo el jefe de gobierno interpuso una controversia ante la Suprema Corte en contra de la ALDF por el nombramiento de los consejeros ciudadanos.

Es pertinente mencionar que algunos consejeros denunciaron que el gobierno capitalino y la ALDF aplicaban procedimientos dilatorios, por lo que resultaba imposible para los ciudadanos obtener la información solicitada.

Al inicio de 1997, la deuda del Distrito Federal era de 11 mil 789 millones de pesos, Cárdenas lo dejó en 22 mil 962 millones de pesos y Rosario Robles la ubicó en 28 mil 649 millones. Para junio de 2005, cuando López Obrador dejó el Gobierno del Distrito Federal, la deuda ascendió a 41 mil 500 millones de pesos, con lo cual algunos analistas consideran que el DF es la entidad más endeudada del país. Sin embargo para algunos analistas, al considerar el efecto de la inflación ni el endeudamiento fue excesivo, ni pesa más en la economía, ni fue responsabilidad del gobierno el determinar ese nivel.¹⁴⁶

Por otra parte, una encuesta realizada por Transparencia Mexicana en 2001, mostraba que el Distrito Federal ocupaba el primer lugar en materia de corrupción con el 22 por ciento, de acuerdo con las respuestas de 16 mil jefes de familia en

¹⁴⁵ Ver nota de Raúl Cremoux, ¿A dónde va ese dinero?, El Universal, opinión, 24 de Febrero de 2006

¹⁴⁶ Entre los años 2000 a 2005, hubo más deuda, pero el crecimiento fue realmente moderado, ver Enrique Quintana .periódico Reforma, sección Negocios, 3 de abril de 2006.

todos los estados de la República. Lo que significa que de cada cien trámites que se realizan en 22 existe una mordida.¹⁴⁷

Otro aspecto tiene que ver con que en junio de 2005 se reformo el artículo 44 bis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal el cual establecía que responsabilizaba al solicitante por cualquier ventaja personal indebida o perjuicio a terceros que el uso de la información causara lo que tendría consecuencias penales. Pero en septiembre del mismo año se votó la eliminación de dicho artículo por considerarlo intimidatorio para los ciudadanos.

Dicho artículo fue sujeto de observaciones por parte del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, lo que aplazó la promulgación del decreto, ya que ordenaba insertar una leyenda que decía: **"a toda respuesta de información que los entes públicos proporcionen, se responsabiliza al destinatario de la información del uso que den a ésta"**, lo que para algunos analistas intimida a la ciudadanía y atenta la libertad de expresión, además de que limitaba la Ley de Transparencia.

¹⁴⁷ La encuesta registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. La Encuesta registra los casos en los que se solicitó el servicio y para recibirlo se tuvo que pagar mordida. En 2001, el promedio nacional fue de 10.6 por ciento, siendo el Distrito Federal el índice más alto y Colima el más bajo, en Transparencia Mexicana, Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001, Índice de Corrupción y Buen Gobierno, por entidad federativa. www.transparenciamexicana.org.mx.

CAPITULO VI

IRREGULARIDADES EN LAS FUNCIONES DE GESTION GUBERNAMENTAL

6.1. Las irregularidades en las funciones de Gestión Gubernamental

El ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien cuenta para el desempeño de sus funciones con el auxilio de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, según lo establece el artículo 80 de la Constitución y artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ASF entregó a la Cámara, el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2003, de acuerdo con la revisión que realizó la ASF a los resultados de 49 auditorías a entes vinculados con las funciones de Gestión Gubernamental donde localizó importantes irregularidades formuló los siguientes comentarios:

En la **Presidencia de la República** el Sistema de Planeación Estratégica es un instrumento que aún no apoya la toma de decisiones en materia de políticas públicas. En tanto que en virtud de que la cónyuge del Presidente de la República no es servidora pública, los actos en los que participa no tienen carácter oficial se emitió una recomendación a la Cámara de Diputados para que se revise y analice la legislación aplicable.¹⁴⁸

En el Sector **Gobernación**, particularmente el Instituto Nacional de Migración no cumplió con los ordenamientos jurídicos y las disposiciones normativas aplicables, y Principios de Contabilidad Gubernamental, al no contar con un padrón de las aerolíneas obligadas al pago de los Derechos por Servicios de No Inmigrante,

¹⁴⁸ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, Tomo Ejecutivo, 269 páginas, México 2005.

además de que no vigiló que las aerolíneas efectuaran los pagos en tiempo y forma.

En la **Defensa Nacional** se detectaron casos en los que no se sustentaron con la documentación justificativa, los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, no presentaron la documentación correspondiente, y las normas políticas para el manejo y control de recursos que se ministran a pagadores habilitados no se encontraban actualizadas. En el Sector **Marina** la falta de previsión en las adquisiciones ocasionó que los bienes permanecieran en almacén.

En la Secretaría de **Relaciones Exteriores** se demostró que existieron irregularidades al pagar rentas anticipadas y presentar fallas de control interno en la integración y envío de expedientes a las aseguradoras, con lo que ésta tiene retrasos importantes en el pago de las indemnizaciones. Mientras que al Sector **Seguridad Pública**, particularmente la Policía Federal Preventiva la situación de las plazas en donde se detectaron en promedio 2 mil 489 plazas no ocupadas, situación que generó un subejercicio del presupuesto asignado.

En la Secretaría de la **Función Pública** para revisar las acciones de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Hacienda, la ASF detectó que no cumplen satisfactoriamente con llevar los registros de los asuntos de su competencia.

En el sector **Medio Ambiente y Recursos Naturales**, particularmente la **CNA** no cumplió con las disposiciones normativas aplicables para apoyar a 119 organismos operadores y municipios responsables de los servicios de agua potable. En tanto la PROFEPA carece de controles que le permitan obtener información confiable sobre el número de inspecciones, resoluciones y multas

impuestas por incumplimiento a las disposiciones legales en materia de industria y recursos naturales.

En la revisión a la **Procuraduría Agraria**, la ASF revela que no se ha consolidado la integración y operación del servicio profesional agrario, no cuenta con el porcentaje de población que atiende, no integra adecuadamente los expedientes de los servicios que prestan.

Por su parte, en el **Poder Legislativo** no obstante que la mayoría de las observaciones son de carácter preventivo, reflejan falta de aplicación de mecanismos de registro y control, así como falta de normatividad, lo que resulta paradójico, considerando la naturaleza de sus funciones.

En el **Poder Judicial Federal**, las revisiones a sus fideicomisos revelaron que carecen de un marco jurídico que regule su proceso de constitución, operación, administración y extinción. En el **Consejo de la Judicatura Federal** para revisar la construcción y remodelación de Palacios de Justicia Federales en diversas entidades federativas, se presume daños al erario público.

6.2. Auditorías a la Procuraduría General de la República (PGR)

La Procuraduría General de la República (PGR) asignó contratos al margen de la Ley, de las que podrían desprenderse responsabilidades administrativas de servidores públicos, además de que se infringió la normatividad en adquisiciones de refacciones, accesorios y herramientas, de acuerdo con el informe de la revisión y fiscalización de la cuenta pública realizado por la ASF, durante el ejercicio fiscal 2003.

Las revisiones a la **Procuraduría General de la República** revelaron que no se realiza una programación de los recursos del capítulo 1000 "Servicios Personales", lo que ocasiono que se ejercieran recursos de manera global sin ajustarse al presupuesto modificado de cada unidad administrativa. Las plazas autorizadas a

la **AFI** no son acordes con las necesidades reales de ésta, lo que provocó subejercicios en el capítulo 1000. Se determinaron deficiencias en los controles internos en el pago de nóminas, que originaron pagos en demasía a personal que causo baja y el pago de honorarios que no se sustentó en la documentación comprobatoria respectiva.¹⁴⁹

De manera que en 2003 la PGR ejerció un presupuesto por 7 mil 267 millones de pesos, monto superior en 3.9 por ciento con relación al año 2002. En la revisión de la Cuenta Pública 2003, a la PGR se le practicaron dos auditorías financieras y de cumplimiento: 1) Egresos Presupuestales del Capítulo 1000 “Servicios Personales”, ejercido por la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). 2) Egresos Presupuestales del Capítulo 2000 “Materiales y Suministros” y 3000 “Servicios Generales” ejercido por la Dirección General de Servicios Aéreos.

Con relación a los Servicios Personales ejercido por la AFI, las áreas revisadas fueron las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) y de Recursos Humanos (DGRH) de la PGR, así como la Dirección General Adjunta de Administración y Servicios (DAGAS) de la AFI.

Del presupuesto ejercido en el capítulo 1000 “Servicios Personales” se auditó 972 millones de pesos, de las partidas: 21103 “Sueldo Base” por 223 millones de pesos; 1201 “Honorarios” por 710 miles de pesos; 1306 “Gratificación de Fin de Año” por 62 millones de pesos; 1319 “Remuneraciones por Horas Extraordinarias” por 236 miles de pesos; 1507 “Otras Prestaciones” por 610 millones de pesos y 1509 “Compensación Garantizada” por 74 millones de pesos.

Como resultado de la revisión practicada, se determinó que en 2003, el presupuesto ejercido por la entidad fiscalizada AFI, no refleja lo que efectivamente

¹⁴⁹ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, Tomo 2, Volumen I, 379-552 pp., México 2005.

ejerció cada unidad administrativa; consecuentemente las cifras ejercidas no se concilian entre la DGRH y la DGPOP.

En relación con las 8 mil 112 plazas autorizadas por la AFI, se utilizaron 5 mil 511, lo que refleja un subejercicio en la contratación de personal, y cuya diferencia fue utilizada para el pago de servicios personales de otras unidades administrativas de la PGR.

Por otra parte, se pagaron en demasía 549.1 miles de pesos, que correspondieron a sueldos de personal dados de baja, que siguieron cobrando entre una quincena y cuatro meses y medio siguientes a su renuncia. También se determinaron percepciones por 73.5 miles de pesos, por concepto de honorarios, que no se sustentaron en la documentación comprobatoria respectiva.

Como resultado de la revisión practicada por la ASF, se determinó que no se realiza una programación de los recursos del capítulo 1000 “Servicios Personales”, lo que ocasionó que se ejercieran recursos de manera global sin ajustarse al presupuesto modificado de cada unidad administrativa; las plazas autorizadas a la AFI no son acordes con las necesidades reales de ésta, lo que provocó subejercicios en el capítulo 1000.

Asimismo, se determinaron deficiencias en los controles internos en el pago de nóminas, que originaron pagos en demasía a personal que causó baja y el pago honorarios que no se sustentó en la documentación comprobatoria respectiva.¹⁵⁰

Por otra parte, con relación al presupuesto asignado en el 2003 a la Dirección de Servicios Aéreos (DGSA) en los capítulos 2000 “Materiales y Suministros” y 3000 “Servicios Generales”, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las

¹⁵⁰ Según la ASF, a pesar de los resultados que muestra la auditoría, tanto las acciones promovidas como el dictamen parecen no ser congruentes, pues en un escenario en donde el tema de la seguridad en el país es una prioridad, es contradictorio que no se ocupen todas las plazas disponibles y, en cambio, se destinen a otras áreas de la PGR.

disposiciones normativas aplicables. El presupuesto ejercido por la DGSA en los capítulos 2000 y 3000 ascendió a 454 millones de pesos. Se revisaron diversas áreas de la PGR.

La ASF detectó hechos de los que podrían desprenderse responsabilidades administrativas de servidores públicos en ejercicio de sus funciones, tales como procedimiento sin licitación pública, adjudicaciones directas por 238.7 y 1,229.1 miles de dólares que debieron adjudicarse mediante licitación; falta de dictámenes económicos y de evidencias de las fianzas de cumplimiento por 378.5 miles de dólares; penas convencionales no aplicadas por la entrega extemporánea de refacciones, accesorios y herramientas en nueve contratos; y falta de evidencias en la recepción de refacciones, accesorios y herramientas y celeridad en el reclamo de siniestros.

Según la Auditoría Superior, la PGR presentó fallas de control interno en el seguimiento de la entrega de los bienes y servicios, y en la guarda y custodia de la documentación comprobatoria del gasto.

Como resultado de la auditoría, existe una cuantificación monetaria de 14.5 millones de pesos, que es el monto de las operaciones observadas, las cuales no necesariamente implican según la ASF recuperaciones o daños a la Hacienda Pública Federal; es probable el resarcimiento por 1.1 millones de dólares, equivalentes a 12 millones de pesos.

Para la ASF el dictamen de esta auditoría resulta cuestionable, toda vez que existen posibles responsabilidades administrativas, más aún tratándose de una institución encargada de la procuración de justicia.¹⁵¹

¹⁵¹ Para la ASF ante las irregularidades detectadas, será recomendable practicar una auditoría de desempeño, tomando en cuenta que el ente fiscalizado tiene a su cargo la administración de la flota aérea encargada de las operaciones de combate al narcotráfico y la delincuencia organizada.

Además sólo después de las investigaciones del Órgano de Control se podría iniciar el procedimiento administrativo para el fincamiento de las posibles responsabilidades administrativas sancionatorias derivadas de los actos u omisiones de los servidores públicos en su gestión.

También la ASF recomienda a la PGR fortalecer los mecanismos de control que garanticen la legalidad de los contratos adjudicados directamente, así como la entrega de fianzas de cumplimiento por parte de las empresas en los plazos pactados en los contratos, de conformidad con la ley de adquisiciones.

En este sentido y de acuerdo con lo expresado por la ASF en los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas celebrados por la PGR para la adquisición de refacciones, accesorios y herramientas y de contratación de servicios de mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo, la PGR infringió la normatividad.

6.3. Los recursos transferidos a las Entidades Federativas

A través de las previsiones y aportaciones federales el Gobierno Federal transfiere a las entidades federativas y municipios recursos con un fin específico. Las Aportaciones Federales constituyen un mecanismo presupuestario para transferir recursos a los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Los criterios de distribución y las responsabilidades de cada orden de gobierno en el ejercicio y rendición de cuentas, se encuentran establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Es importante mencionar que los recursos erogados de previsiones y aportaciones federales establecidos en la LCF se destinan por medio de siete fondos con los siguientes objetivos:

- Propiciar servicios de educación y salud, en el marco de la descentralización.
- Mejoramiento de infraestructura básica para los grupos de población en situación de pobreza extrema
- Aumentar la seguridad pública
- Fortalecer las finanzas públicas municipales

De acuerdo con el informe de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública realizado por la ASF, durante el ejercicio fiscal 2003, los resultados de las auditorías de los recursos transferidos a las entidades federativas revelaron numerosas e importantes irregularidades, sin embargo es evidente la diferencia de criterios metodológicos aplicados por la ASF y los órganos de fiscalización superior de las legislaturas locales, de manera que los resultados y argumentos no son homogéneos.

De manera que en el Ramo 33, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, las transferencias vía el **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)**, fue el fondo que más observaciones recibió, debido a que personal docente realizaba labores administrativas; plazas y horas plaza autorizadas no utilizadas; categorías autorizadas no utilizadas; categorías y plazas utilizadas no incluidas en el analítico de plazas; falta de control de los recursos del Fondo destinados al pago del magisterio.¹⁵²

Asimismo detectó omisión en la transferencia de rendimientos financieros; pagos superiores a los establecidos en los contratos de honorarios; pagos indebidos a personal docente; transferencias indebidas de recursos del Fondo a otros fines;

¹⁵² Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, Tomo X, Volúmenes I y II, México 2005.

falta de una cuenta específica para el manejo de los recursos del fondo; carencia de control sobre el personal comisionado.

Las auditorías al **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)**, se detectaron deficiencias en la supervisión, control y operación del fondo; pago en exceso en el sistema de nóminas y diferencias entre lo reportado en la Cuenta Pública Federal con la Estatal; servidores públicos con plaza de médico en la Secretaría de Salud del Estado y también del IMSS y/o ISSSTE, o en ambos, sin existir la solicitud, estudio y autorización de la compatibilidad de empleos; pagos a personas sin que se cuente con el contrato de servicios correspondiente, entre otros.

En el **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social** destacaron las revisiones correspondientes a la **infraestructura social municipal (FISM)**, en donde existieron faltas, por no contar con cuenta bancaria específica para el depósito y aplicación de los recursos; aportaciones de recursos para programas diferentes a los autorizados; no se aplicaron en forma correcta los recursos de acuerdo con los índices de pobreza y marginación. También se observó la falta de soporte documental de los gastos indirectos entregados; conceptos de obra pagados no ejecutados; conceptos de obra construidos con características inferiores a las contratadas; fallas en la integración de la documentación técnica y financiera de las obras.

Así como falta de justificación en el pago de obras, amortización indebida de anticipos, pagos indebidos de trabajos no autorizados y pagos de material de construcción y mano de obra posteriores al término de la ejecución de la obra; asignación de obras sin acreditar criterios de economía, calidad, imparcialidad y garantías a favor de los municipios y falta de documentación comprobatoria del gasto.

El **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)** recibió numerosas observaciones de las que derivaron acciones correctivas, de las auditorias resultaron inconsistencias en los registros contables; depósitos no registrados; pagos de pasivos correspondientes a gasto corriente sin autorización de los cabildos; diferencias entre los pagos realizados por las acciones efectuadas y el saldo de la cuenta bancaria; pagos improcedentes de finiquitos; falta de documentación comprobatoria; adquisición indebida de bienes; recursos aplicados para fines distintos a los previstos en la norma.

Se determinaron diferencias en el **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)**, entre lo pagado y los registros contables; duplicidad de pagos; retrasos en la transferencia de recursos del fondo; deficiencias de control como cheques en tránsito con antigüedad mayor a un año; inconsistencia en los saldos de las cuentas de impuestos por pagar, deudores y acreedores diversos; deficiencias en los registros de contabilidad e ingresos por colegiaturas y pólizas de gasto sin documentación soporte; y mobiliario y equipo de oficina sin reclasificarse.

Con relación al **Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)** se determinaron diversas irregularidades por no destinar los recursos a una cuenta especial; autorización de ejercicio de los recursos, sin contar con los acuerdos modificatorios de los mismos; retraso en la ministración de fondos; rendimientos financieros no enterados, pagos sin que cubrieran los requisitos establecidos por la normatividad, entre otras.

6.4. Los pasivos contingentes (deuda Interna)

Durante los últimos años la deuda interna ha venido creciendo de manera muy rápida. Lo que significa que, el problema ahora no es sólo la deuda externa, sino,

también, un nivel de endeudamiento interno muy alto. Este no sólo es la deuda que circula en el mercado de valores a través de CETES, BONDES y demás instrumentos, sino que hay otros rubros.

Entre los cuales destacan los programas de rescate financiero de las privatizaciones fracasadas, es decir la compra con recursos fiscales de los créditos incobrables de los bancos comerciales (FOBAPROA-IPAB), de la banca de desarrollo (FIDELIQ), de los ingenios azucareros, de las carreteras concesionadas (FARAC).¹⁵³

Además a principios de los noventa, se reconoció la necesidad de transformar el sistema mexicano de pensiones, principalmente en vista de la precaria situación financiera en que se encontraba el IMSS. La primera reforma se realizó en 1992, cuando se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El objetivo de la misma fue reducir los costos fiscales del sistema de pensiones al sustituir el régimen de financiamiento de los pagos con ingresos corrientes, por uno capitalizado constituido por cuentas individuales.

Posteriormente, la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995 y la aplicación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a partir de julio de 1997, conformaron el nuevo sistema de pensiones, caracterizado por cuentas individuales manejadas por instituciones financieras, denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). Aproximadamente 55 por ciento de la población económicamente activa está sujeta al nuevo régimen de pensiones. Está pendiente una reforma futura del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado.

Las erogaciones presupuestales que deberían destinarse para el pago de deuda se componen de la siguiente manera:

¹⁵³ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, Cámara de Diputados, varios tomos, ASF, México 2003.

Cuadro 16

Erogaciones Presupuestarias, 1996-2001 (millones de pesos corrientes)							
Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Total	26,240.5	67,357.3	39,555.6	58,376.6	80,391.4	77,069.9	348,991.3
FOBAPROA	20,000.0	28,966.9	2,000.0	-	-	-	50,966.9
Banca de Desarrollo	-	9,937.1	6,105.7	1,597.0	-	-	17,639.8
IPAB	-	-	-	18,000.0	34,600.0	24,270.0	76,870.0
Pensiones	6,240.5	28,453.3	31,449.9	38,779.6	45,791.4	52,799.9	203,514.6
ISSSTE	6,240.5	8,355.2	10,780.4	13,746.3	16,722.4	20,392.8	76,237.6
IMSS		20,098.1	20,669.5	25,033.3	29,069.0	32,407.1	127,277.0

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1996-2001

Es pertinente mencionar que conforme a los artículos 1° y 2° de la ley General de deuda Pública, son obligaciones constitutivas de deuda pública los pasivos directos o contingentes derivados de financiamiento a cargo de las entidades que se indican en el primero de esos preceptos; y por financiamiento se entiende la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- a. la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- b. la adquisición de bienes o la contratación de obras o cuyo pago se pacte a plazos;
- c. los pasivos contingentes relacionados con los actos señalados y
- d. la celebración de actos jurídicos análogos.

De acuerdo con el informe del Resultado de la revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, la definición de deuda pública sólo incluye a los pasivos contingentes derivados de financiamientos, a pesar de que, por tratarse de la ley en la materia, dicho ordenamiento debería prever los pasivos de esa naturaleza de origen distinto, aunque fuese con el carácter general que le es propio.

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), algunas de esas obligaciones como las correspondientes a litigios judiciales en proceso y ciertos seguros (conceptos que en el sector privado se han reconocido tradicionalmente como fuentes de pasivos contingentes) pueden llegar a representar pasivos reales de importancia para el sector público presupuestario.¹⁵⁴

En relación con los pasivos contingentes, la Ley General de Deuda Pública sólo se refiere expresamente a los pasivos derivados de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo y los que contraen las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito (artículos 18 y 19, párrafo tercero), sin considerar los litigios judiciales en proceso, los pasivos de las universidades públicas, los fondos de vivienda de los trabajadores del sector público y el rescate de los ingenios azucareros. Por tanto, es omisa e imprecisa en cuanto a que no define los aspectos siguientes:

- a. El concepto de deuda pública contingente.
- b. Los actos, las operaciones y los conceptos que pueden generar obligaciones contingentes, distintos de los que constituyen deuda pública contingente.
- c. Las circunstancias y condiciones en que el Gobierno Federal puede contraerlas.
- d. En particular, las características de las garantías que otorga el Gobierno Federal, su alcance y los requisitos que deben reunir las personas físicas o morales beneficiarias de esas garantías.
- e. Las prevenciones que deben constituirse en cada caso para hacer frente a la deuda contingente.

La ASF concluye que: las imprecisiones anteriores, que no se han subsanado mediante modificaciones a las disposiciones legales vigentes, y se consideran

¹⁵⁴ En igual situación se encontrarían también los pasivos de las universidades públicas, los diferentes fondos de vivienda de los trabajadores del sector público y el reciente rescate financiero del sector azucarero, que deberían tomarse en cuenta para medir la sustentabilidad fiscal.

graves, dada la diversidad de obligaciones financieras contingentes que el Gobierno Federal ha asumido recientemente en apoyo de diversos sectores productivos y sociales, y el peso que han cobrado los pasivos contingentes en las finanzas públicas.

La recomendación por parte de la ASF, es en relación a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promueva el establecimiento de reglas generales y específicas para los distintos tipos de deuda y obligaciones contingentes mediante las reformas legales respectivas, que se apoyen a su vez con la expedición del reglamento de la Ley general de Deuda Pública, e incluso con la emisión de un manual de normas en la materia.

Este aspecto es muy importante, la deuda contingente del sector público, así como la deuda del sector privado debería ser aprobada y auditada por el Congreso para que no tenga repercusiones en las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

6.5. Cuenta Pública 2004 del Estado de México

La administración del Gobernador Arturo Montiel Rojas, registró en 2004 subejercicios en los capítulos de gasto autorizados, principalmente en el gasto programable del Poder Ejecutivo, además de que destino mayores recursos al gasto no programable y canalizo más de 3 mil millones de pesos al pago de amortizaciones al pago de la deuda pública, de acuerdo con la Cuenta Pública de 2004.

En este sentido el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado de México (OSFCEM) detectó observaciones financieras y administrativas por 394 millones de pesos en la Cuenta Pública del gobierno estatal, además hizo una serie de observaciones a la gestión de Montiel Rojas y a los organismos auxiliares

para que disminuyan su deuda, paguen correctamente el impuesto Sobre la Renta y supervisen, de manera efectiva la ejecución de la obra pública.

Al cierre del ejercicio fiscal de 2004 el saldo de endeudamiento de la entidad se sitúa aproximadamente en 29 mil 874 millones de pesos y no obstante que representa 2 mil millones menos que el año anterior, es importante recordar que solamente entre 1995 y 2003, la deuda se incrementó 11 mil 950 millones de pesos. En tanto que en lo que se refiere a los recursos extraordinarios autorizados, no se ejerció la autorización contenida en la Ley de Ingresos para 2004.

Durante el Ejercicio Fiscal correspondiente a 2004 el Gobierno del Estado de México captó ingresos consolidados por un total de 80 mil 392 millones de pesos y representó 8.3 por ciento superior a lo previsto. A pesar de que el Gobierno estatal se jacta de haber logrado avances en la recaudación se debe señalar que los ingresos presentan la principal variación en los derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, toda vez que presentan un ejercicio mayor al monto considerado en el presupuesto inicial.¹⁵⁵

Del total de ingresos, un 34.9 por ciento fueron de aportaciones y 33 por ciento de apoyos federales, mientras que los ingresos estatales representaron 21.5 por ciento y los ingresos propios, generados por los Organismos Auxiliares y Fideicomisos, significaron un 14 por ciento del total.

El gasto total consolidado del Gobierno del Estado ascendió a 77 mil 58 millones de pesos, monto inferior en 1.8 por ciento al finalmente autorizado. Del gasto total consolidado 73.2 por ciento lo conforma el gasto corriente, el 14.8 por ciento el gasto de inversión y el 12 por ciento restante el costo financiero de la deuda, las

¹⁵⁵ Contaduría General de Glosa. Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México correspondiente al ejercicio 2004, 681 páginas, Poder Legislativo LV Legislatura, Toluca julio 2004, México.

amortizaciones netas de la deuda pública y el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, (Adefas).

Con relación al gasto del Poder Ejecutivo el monto ascendió a 75 mil 473 millones de pesos, el cual fue menor en 2 por ciento al autorizado. Del total del gasto un 72.4 por ciento corresponde al gasto programable, en tanto que 27.6 por ciento restante son de gasto no programable.

En 2004 el importe nominal del gasto programable del Poder Ejecutivo totalizó 54 mil 610 millones de pesos cifra inferior en 7.2 por ciento del presupuesto autorizado. En contraste el costo financiero de la deuda y las amortizaciones netas, que conforman el gasto no programable del Poder Ejecutivo ascendió a 20 mil 862 millones de pesos, cifra superior en 15 por ciento a lo autorizado.

Las ampliaciones presupuétales netas ascendieron a 4 mil 279 millones de pesos, de las cuales corresponden al sector central 3 mil 224 millones de pesos y de estas mil 64 millones de pesos fueron para inversiones financieras y mil 257 millones de pesos para transferencias a municipios. Al sector auxiliar correspondieron mil 54 millones de pesos, lo anterior de acuerdo con el último párrafo del Artículo 22 del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. De igual modo se autorizaron traspasos presupuétales por 2 mil 390 millones de pesos, de los cuales el sector central aplicó 266 millones de pesos y el sector auxiliar 2 mil 123 millones de pesos.

Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de México registró un gasto superior en 4 millones 461 mil pesos, con dicho monto los recursos que ejerció la entidad ascendieron a 634 millones 463 mil pesos, lo que significó 0.7 por ciento respecto del presupuesto autorizado. A nivel capítulo de gasto, los servicios personales absorben el 62.9 por ciento del presupuesto ejercido, siguiéndole en orden de importancia los servicios generales y las transferencias con 20.2 y 9.9 por ciento, respectivamente.

Cabe señalar que el ejercicio del capítulo de los servicios personales arroja un subejercicio de 17 millones de pesos equivalente al 4.1 por ciento de los recursos, mientras que los materiales y suministros el subejercicio es por 2 millones de pesos y reflejan 6.6 por ciento de la autorización inicial. Así mismo el gasto del Poder Judicial fue mayor en 3 millones 941 mil pesos, de manera que el presupuesto ascendió a un importe de 950 millones 81 mil pesos y representó un aumento de 0.4 por ciento respecto al presupuesto total autorizado a ese poder.

Por capítulo de gasto, los servicios personales absorben 86.4 por ciento del presupuesto ejercido, siguiéndole en orden de importancia los servicios generales y la obra pública con 5.1 y 4.5 por ciento, respectivamente. Es importante destacar que el sobrejercicio al término del año se conforma por los mayores egresos generados en los servicios personales, las transferencias, los bienes muebles e inmuebles y la obra pública por 5 millones de pesos, así como por el ahorro del gasto mostrado en los demás capítulos por un millón de pesos.

Por último se puede señalar que en 2004, los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Gobierno del Estado sujetos a control legislativo en su presupuesto de egresos, ejercieron 28 mil 324 millones de pesos, monto inferior en 6 por ciento al presupuesto autorizado de 30 mil 119 millones de pesos.

De acuerdo con el OSFCEM, es necesario que se reduzca el porcentaje de endeudamiento autorizado por la legislatura con la finalidad de no endeudarse más, afectando las próximas administraciones, por lo que se deberán establecer candados en la Cuenta Pública a efecto de que garantice que se canalicen única y exclusivamente a programas de inversión y obra, y de no ser así se apliquen medidas y sanciones.

CAPITULO VII

LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL Y LA IMPROCEDENCIA POR EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

7.1. Comisión Federal de Electricidad

Es pertinente mencionar que las controversias constitucionales atienden conflictos de carácter jurídico que pueden suscitarse entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden de gobierno. La resolución de las controversias constitucionales corresponde de manera exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁵⁶

Un sector donde se ha reformulado, aunque de manera parcial, la función y papel del Estado ha sido el sector energético. Los orígenes de esta reforma se remontan a 1992, con la expedición de una nueva Ley del Servicio Público Eléctrico, la cual permitió inversión privada en generación eléctrica, aunque limitada a ciertas modalidades: productor independiente de energía, cogeneración y autoconsumo.

En 1995, la reforma energética cobró un nuevo impulso al instrumentarse, por un lado, un amplio paquete de reformas constitucionales y legales que establecían un nuevo modelo de organización industrial del sector de gas natural y, por el otro, la delimitación del papel del Estado en el mismo.

Como resultado de las políticas de privatización, desregulación y apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional instrumentadas durante la década pasada, en 1993 se creó la Ley Federal de Competencia Económica, así como la Comisión Federal de Competencia (CFC), que es el organismo autónomo encargado de su aplicación.

¹⁵⁶ En términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha Ley abrogó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, despojando al Ejecutivo de la facultad de intervención en la organización de las empresas, la cual permitía establecer las líneas de producción de empresas particulares, así como imponer controles de precios.

La nueva Ley fue importante en términos de la redefinición del papel del Estado en la economía nacional. Su objetivo es sancionar y prevenir las prácticas monopólicas y la formación de monopolios y su ámbito abarca todos los agentes económicos que desarrollen actividades en México, prescindiendo de su origen nacional y de su carácter público o privado como empresa. La única excepción al respecto son las empresas estatales que realicen actividades económicas “estratégicas” en los términos que marca la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, petróleo, petroquímicos básicos, electricidad, etc.

El desarrollo de una política de competencia económica, ha sido acompañado por un programa de mejora regulatoria dirigido a eliminar costos de transacción excesivos y diseñar esquemas de regulación y normatividad más efectivos. Ello ha requerido de modificaciones sustantivas en materia administrativa e institucional.

En 2002, de las 65 auditorías practicadas por la ASF al Sector Energía, 57 de este tipo se orientaron a la revisión de 27 Financieras y de Cumplimiento y 30 de Obra Pública e Inversiones Físicas. De las 65 revisiones practicadas por la ASF al sector, se generaron 497 observaciones que derivaron en 642 acciones promovidas. PEMEX y CFE concentraron el mayor porcentaje de observaciones y acciones en el sector (40 y 23.5 por ciento, respectivamente).¹⁵⁷

La ASF concluyó que los permisos de generación de energía eléctrica no están fundados ni motivados y que los títulos de permisos otorgados entre 1996 a 2002

¹⁵⁷ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, Tomo Ejecutivo 103-106 pp. y Tomo 5, vol. I, 5-31 pp. México 2004.

van en contra del Art. 27 Constitucional. Las revisiones a los permisos en la modalidad de autoabastecimiento, no presentaron irregularidades significativas en su tramitación. En contraste con los comentarios que formula la Comisión Reguladora de Energía en el sentido de que la ASF no cuenta con atribuciones para revisar ni juzgar la legalidad de estos actos, ni reglamentos o disposiciones de carácter general que deriven de ellas.

La ASF reconoce que es atribución del poder judicial determinar la constitucionalidad de los permisos y títulos otorgados. Con relación a la cuenta pública 2002, la ASF determino realizar en la CFE 13 auditorías: una de desempeño, una especial, 5 financieras y de cumplimiento y 6 de obras públicas e inversiones físicas. Durante 2002 la CFE ejerció un presupuesto total de 118 mil 457 millones de pesos lo que significo un incremento de 3 por ciento respecto al año anterior. El mayor gasto tiene que ver con las obras de expansión de la energía eléctrica, los pagos a los Programas de Inversión Diferida de Riesgo en el Gasto (PIDIREGAS), los prepago a 7 proyectos y los incrementos de la inversión fiscal.

De los 31 proyectos de PIDIREGAS autorizados en 2002, cinco fueron cancelados y la mayor parte del resto se encontraban en fase de licitación. De acuerdo con la ASF las obligaciones laborales de la CFE no han, ni son, ni se prevé que sean una carga financiera ala CFE, ni al Gobierno Federal.

La Secretaría de Energía (SENER) tiene como facultad promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica...

Por otra parte, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) órgano desconcentrado de la Secretaria de Energía que goza de autonomía técnica y operativa, sus actividades institucionales están orientadas a la promoción del desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público, así

como de la generación, conducción, distribución y adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público.

La ley de la CRE establece que dicha comisión puede otorgar y revocar permisos y autorizaciones para la realización de actividades reguladas. En 2002 la CRE otorgó 36 permisos para la generación e importación de energía eléctrica, de los cuales 29 correspondieron a la modalidad de autoabastecimiento, dos a cogeneración, dos a producción independiente, dos a exportación y una a importación.

En 2004 la Suprema Corte de Justicia resolvió en favor del Presidente Vicente Fox la controversia sobre permisos de generación de energía eléctrica para empresas privadas, y determinó que la Auditoría Superior de la Federación, excedió sus facultades al formular recomendaciones para revisar la legalidad de este esquema de inversión. La Corte invalidó los requerimientos que la ASF envió en abril de 2004 a la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, CRE, en los que pidió modificar los procedimientos para otorgar los permisos a productores privados por considerar que son inconstitucionales.

Estos requerimientos derivaron de la revisión de la Cuenta Pública del 2002, en cuyos resultados la ASF, emitió 24 recomendaciones relacionadas con 96 permisos, que el gobierno otorgó a empresas que generan electricidad para su propio consumo. Los permisos comenzaron a expedirse a raíz de la reforma de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y tan solo en el año 2002, la CRE autorizó 36 de ellos, que implicaron inversiones por mil 595 millones de dólares.

El auditor Arturo González de Aragón consideró que un artículo de la ley de la CRE es inconstitucional, asimismo señaló múltiples irregularidades en los permisos, y en 18 casos solicitó la intervención de la Contraloría Interna de la Secretaría de Energía para fincar responsabilidades a funcionarios que los

otorgaron. Esto provocó la demanda del Presidente Fox ante la Corte en mayo de 2004, por considerar que la ASF invadió atribuciones de los poderes Ejecutivo y Judicial.

Los ministros no analizaron si otorgar permisos a productores privados de energía viola el artículo 27 de la Constitución, pues ese no era el tema; lo que hicieron fue aclarar que la ASF no puede darle instrucciones al Ejecutivo en la materia, ni tampoco hacer interpretaciones de la Constitución, debido a que la ASF no es un órgano judicial.

La Corte resolvió que la ASF no tiene facultades para pronunciarse sobre la legalidad de todos los actos de las dependencias a las que fiscaliza, sino únicamente sobre aquellos que tienen que ver con su gestión financiera y presupuestal.¹⁵⁸

Según Mariano Azuela, presidente de la Corte, permitirle a la ASF que haga este tipo de revisiones y pronunciamientos sin límite alguno, llevaría a desquiciar el sistema jurídico nacional. Mientras que para el Magistrado Guillermo Ortiz Mayagoitia se convertiría al Auditor Superior en una especie de justicia mayor, que a su leal saber y entender decidiría lo que es lícito y lo que no

En ese sentido la Corte eliminó todas las recomendaciones de que la ASF realizó sobre permisos otorgados antes del año 2002, ya que según los magistrados fue indebido que se aplicara retroactivamente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente a partir del 2001.

158 La SCJN invalidó los requerimientos que la ASF envió en abril de 2004 a la Secretaría de Energía (SE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), en los cuales exigió revisar los procedimientos para otorgar los permisos a productores privados por considerar que son inconstitucionales, ver Infosel Financiero, 12 de abril de 2005.

7.2. Ferrocarriles Nacionales de México

Durante décadas, los ferrocarriles se rezagaron, desaprovechando su gran potencial para apoyar el desarrollo del país. Se debe recordar que la legislación atribuía la responsabilidad de la prestación integral del servicio ferroviario al Estado. Este, por carecer de recursos fiscales suficientes, se vio imposibilitado para atender los requerimientos de inversión que necesitó para su adecuado servicio y operación.

De esta forma se promovió la modificación del artículo 28 constitucional para eliminar la exclusividad del Estado en los ferrocarriles, a fin de permitir reestructurar el transporte ferroviario mediante su segmentación en empresas regionales y líneas cortas, con la participación de la inversión privada.

Ferrocarriles inicio su desincorporación el 23 de junio de 1997, mientras que el 4 de julio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se extingue el Organismo Público Descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) y se abrogó su Ley Orgánica, conservando su personalidad jurídica exclusivamente para efectos de la liquidación.

Mientras que el 28 de julio de 2001 el DOF publica las bases para llevar a cabo la liquidación de FNM, el cual señala en su base tercera apartado VII que el liquidador informará de manera mensual y semestral al Congreso de la Unión, sobre el avance y estado que guarda el proceso de la liquidación.

De acuerdo con lo anterior, el Avance y Estado que guarda el proceso de liquidación de FNM al mes de marzo de 2004, registra una pérdida del ejercicio por 216 millones de pesos, mientras que la pérdida fue de 74 millones de pesos en el mismo periodo del año anterior.¹⁵⁹

En dicho informe se destaca que la desincorporación de bienes muebles presenta un avance acumulado desde el inicio de la liquidación de 7 por ciento sobre los

¹⁵⁹ Informe de avance y estado que guarda el proceso de liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, al mes de marzo de 2004, versión pública, www.fnm.mx. Transparencia, Informes generados por disposición legal, México 2004.

bienes disponibles. En tanto que, el inventario del patrimonio inmobiliario, tiene un avance acumulado en la actualización del inventario del 10 por ciento.

Al mes de marzo de 2004 se ha solventado el 53 por ciento de las 288 observaciones y hallazgos registrados; 79 por ciento referidas al periodo de 1995-2001; 59 por ciento de las reportadas durante el ejercicio 2002; 52 por ciento de las correspondientes a 2003; y sin avance las determinadas en 2004.

Por otra parte, con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Asignación y Ejecución por Dependencia y Entidad del Presupuesto de Egresos 2004, se tiene que se aprobaron mil 94 millones 400 mil pesos para Ferrocarriles Nacionales de México, de los cuales en los primeros seis meses del año, dicha dependencia solamente ha ejercido 356 millones 700 mil pesos, lo que significa que de enero a junio se ha ejercido solo un 32.6 por ciento del total de los recursos anuales.

De acuerdo con el citado documento, entre enero y junio para servicios personales se han gastado 296 millones de pesos, de 849 millones de pesos, lo que representa un avance de 35 por ciento del programa anual, mientras que en servicios generales se han gastado 56 millones de 237 millones que significa un avance de 23.9 por ciento.

En el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001 la ASF, se menciona que la solicitud efectuada por la Comisión de Vigilancia de la H: Cámara de Diputados, por las demandas presentadas por trabajadores pensionados de FERRONALES, no fue procedente la participación de la ASF.¹⁶⁰

La ASF concluyó que en el Fideicomiso para construcción de Casa-Habitación y el STFRMJUB-1181-7 (Sociedad Mutualista "Previsión Obrera") los recursos que pudo haber aportado la entidad a la Sociedad Mutualista y al Fideicomiso STFRMJUB, corresponden a ejercicios anteriores a 2001, y se considera

¹⁶⁰ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, Cámara de Diputados, Tomo VI, Vol. 2, 267-293 pp., México 2003.

improcedente, por el principio de anualidad, la intervención de la Auditoría en FERRONALES en esos ejercicios.

La revisión realizada por la Auditoría también da cuenta de que en los estados de Ingresos y Egresos de flujo de Efectivo por el Ejercicio 2000, de FERRONALES, dictaminados por auditores externos, se observó que en sus gastos reportó una aportación al Fideicomiso STFRMJUB, para el pago vitalicio del seguro de vida de jubilados por 345 mil 893 millones de pesos. Y que la entidad concluyó sus actividades el 31 de agosto de 1999 y el 4 de junio de 2001, entró en el periodo de liquidación.

Además que de acuerdo con la información de la ASF, el Fideicomiso STFRMJUB ofrece resistencia al acceso a la información, a pesar de las responsabilidades que tiene para con los ex trabajadores. Además no existe sustento para que el Fideicomiso se considere como un sujeto no obligado por la ley, ya que recibió recursos públicos.

7.3. Derechos de Trámite Aduanero (DTA)

Esta controversia que tiene que ver con el examen que lleva a cabo la ASF a los derechos de trámite aduanero (DTA) rubro en el cual se detectó un presunto desvío de mas de 2 mil millones de pesos que no fueron reportados a la Tesorería de la Federación en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002.¹⁶¹

La investigación reveló también que el Fideicomiso de Aduanas (fideicomiso 1) se transfirieron a la empresa Integradora de Servicios (Isosa), constituida con recursos de Nacional Financiera en 1993 por los actuales secretarios de Hacienda y Gobernación, Francisco Gil Díaz y Santiago Creel Miranda, respectivamente.

¹⁶¹ Los resultados de la ASF destacan que al 31 de diciembre de 2002, se registraron 748 millones de pesos del Derecho de Tramite Aduanero y 194 millones de pesos de devoluciones del DTA, sin que correspondieran a este concepto. No se proporcionaron los 19 expedientes de devoluciones que se solicitaron. Además de que se registraron 2 mil millones de pesos como ingresos ajenos por el pago de los servicios de procesamiento electrónico de datos y de apoyo y control del despacho aduanero del DTA.

La ASF al encontrar irregularidades pidió información sobre el manejo de los recursos, petición que le fue negada bajo el argumento de que en este caso también se aplica el secreto fiduciario. No obstante NAFIN ostenta un 99 por ciento de las acciones de Isosa, por lo que la ASF la considera una empresa de participación estatal mayoritaria y por lo tanto auditable.

Cabe recordar que la empresa ISOSA fue constituida el 15 de junio de 1993 por instrucciones del entonces subsecretario, hoy titular de la SHCP Francisco Gil Díaz, y con la asesoría jurídica de Santiago Creel, actual secretario de Gobernación y en aquel año abogado del despacho Noriega y Escobedo.

De acuerdo con la ASF, en el ejercicio 2002, el SAT no proporcionó la información que se le solicitó, referente al Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8 y de la empresa ISOSA. Asimismo, NAFIN no entregó la información de dichas empresas argumentando que en estos casos se aplica el secreto fiduciario previsto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito

Por otra parte, la auditoría superior menciona que en el acuerdo celebrado entre la SHCP y la TESOFE para que la parte no fiscal del Derecho de Trámite Aduanero se concentre en el Fideicomiso Aduanas 1 núm. 954-8, vigente a partir del 1° de enero de 1995, no se consigno la fecha ni el lugar de celebración de éste, ni las facultades en que se basaron para firmarlo el Subsecretario de Ingresos de la SHCP y el Tesorero de la Federación.

Los ingresos que recibe el fideicomiso para el pago de la contraprestación de los servicios del procesamiento electrónico de datos, y de apoyo y control del despacho aduanero proveniente del DTA deben concentrarse en la TESOFE, según se dispone en los artículos 2°, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación; 49 y 50 de la Ley Federal de Derechos, en su carácter de contribuciones federales.

Cabe señalar que ni la procuraduría Fiscal de la Federación ni la Secretaría de la Función Pública se han pronunciado respecto de la actualización o ratificación de la opinión sobre la naturaleza jurídica de ISOSA, lo cual constituiría una infracción a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Mientras que el SAT no proporciono la información que le solicito la Auditoría Superior de la Federación de ejercicios anteriores, argumentando que el órgano fiscalizador está limitado al principio de anualidad. Además de que el SAT tampoco proporcionó información en su calidad de Fideicomitente del Fideicomiso Aduanas 1, argumentando que no funge como fideicomitente, ya que actúa como Gestor de negocios de los importadores y exportadores.¹⁶²

7.4. Programa de Capitalización y Compra de Cartera Fobaproa-IPAB

Después de haber permanecido nacionalizada en los ochenta, la banca experimentó drásticos cambios en los noventa. Tras la privatización entre 1991 y 1992 de las 18 instituciones que componían el sistema, la banca experimentó un intenso proceso de liberalización y expansión que culminó en la crisis bancaria en 1995. La devaluación del peso a finales de 1994 elevó las tasas de interés, lo que se sumó a los severos problemas de insolvencia en el sistema bancario mexicano, causado principalmente por el alto índice de cartera vencida.

Ante esta emergencia financiera, el Estado instrumentó una serie de medidas de apoyo tanto de la banca como de los deudores, incluyendo mecanismo para la capitalización y compra de préstamos y las intervenciones de los bancos. Asimismo, se realizaron diversas modificaciones al marco regulatorio y prudencial,

¹⁶² Sin embargo el 14 de agosto de 2006, el Pleno de la SCJN resolvió, a favor del Ejecutivo Federal, la controversia constitucional 84/2004 promovida en contra de observaciones de la ASF. La SCJN concluyó que no son públicos los recursos generados con motivo de las contraprestaciones establecidas en el artículo 16 de la Ley Aduanera, sino, de conformidad con las disposiciones legales, son de naturaleza privada. No es factible, por lo tanto, aplicar criterios de auditoría gubernamental al no tratarse de recursos presupuestarios.

incluyendo adecuaciones en cuanto a requerimientos de capital y manejo de riesgo; y se eliminaron restricciones en materia de inversión extranjera con el propósito de facilitar la capitalización del sistema bancario.

El sector bancario experimentó un profundo proceso de consolidación, al tiempo que la participación del capital extranjero pasó de ser mínima a principios de la década, a tener una presencia mayoritaria a fines de la misma. Sin embargo, los esfuerzos realizados en los últimos años no han sido suficientes y el sistema financiero mexicano aún carece de la accesibilidad y eficiencia necesarias para contribuir de manera efectiva al financiamiento del crecimiento económico.

A partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2000, la ASF, tal como también lo establece la Ley de Protección al Ahorro Bancario, comenzó a auditar las carteras de créditos del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), particularmente de los pagarés de Banamex. Mientras que en la revisión de la Cuenta Pública de 2001 se auditó los pagarés de Bancomer, Banorte y Bital (hoy HSBC). Las conclusiones a las que se llegó con esas auditorías confirmaron lo descubierto por el auditor Michel Mackey: que el rescate de esos bancos no se había justificado.

En agosto de 2003, el pleno del Congreso exigió la auditoría, con el fin de comprobar si las cuentas presentadas por los bancos tras la crisis bancaria se ajustaron a la realidad y si se justifica la multimillonaria ayuda que recibieron del Estado. El Congreso y la ASF buscaban hacer las auditorías para devolver a los bancos los créditos ilegales y reducir el costo del rescate.

Mediante sus auditorías la ASF descubrió que los funcionarios encargados del Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) habían violado sus propias reglas, de manera que los banqueros habían metido en la cartera de PCCC créditos que se habían otorgado a ellos mismos, lo que implicaba un aumento de la deuda pública.

Es importante recordar que en 2005 se canjearon los pagarés Fobaproa por bonos IPAB, pues hubo vencimientos por más de 176 mil millones de pesos. De manera que la colocación de todas estas obligaciones en el mercado podría tener un impacto adverso sobre los costos de financiamiento del gobierno si la percepción de riesgos se incrementa.¹⁶³

La Auditoría Superior tiene la facultad de revisar la cuenta pública y que el ejercicio de los recursos públicos sea conforme a derecho. Lo anterior abriría la puerta a que en el caso del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) se ordenara la revisión de la legalidad de los créditos que se convirtieron en deuda, y en caso de que se descubriera alguna anomalía en los mismos, que Hacienda deje de pagarlos.

No obstante el Ejecutivo Federal se inconformó porque la Auditoría había ordenado no saldar pagarés del Fobaproa en los cuales había encontrado irregularidades. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de declarar inexistente la orden de la ASF para dejar de pagar recursos al Fobaproa por el concepto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, además de equivocado, limitó las facultades del Congreso, en ese caso la intervención de la SCJN abona en favor de la impunidad y la ausencia de transparencia. .¹⁶⁴

Resulta lamentable que en su resolución, la SCJN le haya restado a la Cámara de Diputados una de sus facultades fundamentales, que es la de controlar y vigilar el uso correcto de los recursos fiscales. Sin embargo, las investigaciones en torno al Fobaproa no están enterradas y tampoco se canceló la posibilidad de descontar a los bancos aquellos créditos ilegales que indebidamente fueron a dar al IPAB.

¹⁶³ Para la ASF el IPAB interpreta la ley y se excede en sus facultades, al determinar que primero se cambien los pagarés y luego se auditen las operaciones irregulares del programa. Por lo que la sustitución de pagarés Fobaproa a notas del IPAB es una decisión ilegal que viola la propia Ley del Instituto, que establece que para realizar la transferencia primero se deben realizar las auditorías.

¹⁶⁴ Con la resolución los ministros del máximo tribunal del país beneficiaron a por lo menos tres instituciones bancarias a las que la Federación continúa pagando la cantidad de cuatro mil 671 millones de pesos como parte del rescate bancario efectuado por el gobierno federa, ver periódico La Crónica, 24 de junio de 2005.

Sin embargo los contribuyentes tendrán que pagar la totalidad de las irregularidades presentes en el rescate bancario, a pesar de que la ASF ha revisado con oportunidad las cuentas públicas, y ha señalado la existencia de créditos irregulares e ilegales que no podrían entrar al PCCC. Por otra parte, existe una concordancia entre el fallo de la Corte y la decisión de la Junta de Gobierno del IPAB, que recibió los resultados finales de las auditorías GEL (Gestión, Existencia y Legalidad), que advierte la inexistencia de delitos financieros

“Queda claro que las instituciones no aprendieron de sus experiencias ya que “en el caso bancario mexicano no hubo la capacidad institucional para generar los cambios para prevenir y sortear la crisis de 1994-1995, sino que el crecimiento exponencial de las carteras vencidas solamente logro tener una solución ante programas de salvamento bancario impulsados desde el gobierno, a costa de quiebras y asignación cuantiosa de recursos para sanearlos financieramente y llegar a una definición de política bancaria: que se fusionaran con bancos extranjeros o finalmente venderlos a instituciones financieras externas; tal fue la salida de la crisis bancaria que se presentó poco tiempo después de su privatización, como parte del llamado cambio estratégico de la reforma del Estado, dentro del cual se incluyó la apertura y la reforma financiera.” ¹⁶⁵

Por último podemos señalar que en los casos descritos, la Corte señala que la Auditoría tiene facultades para revisar los casos del ejecutivo y puede hacer observaciones sobre lo que encuentra en su proceso de de revisión, pero no puede determinar constitucionalidad, como en el caso de los permisos eléctricos, sobre los que había dado órdenes de suspensión, ni puede decidir en temas del ejecutivo, como en el caso de los créditos sobre cuya supervisión tiene responsabilidad la Comisión Nacional Bancaria.

¹⁶⁵ Núñez Estrada Héctor Rogelio, Enfoque del nuevo institucionalismo para abordar la reforma financiera y la quiebra bancaria en México, página 187, en Martinelli José María, Coordinador, Políticas públicas en el nuevo sexenio, UAM, Plaza y Valdez, México 2002.

CAPITULO VIII
LA FISCALIZACION
DEL PRESUPUESTO.

8.1. Aspectos básicos del Presupuesto

Al referirnos al neoinstitucionalismo es importante considerar este capítulo que se refiere al presupuesto y en virtud de que para que el gobierno federal lleve a cabo su tarea es necesario que haya una recaudación que se ajuste al gasto y a la transparencia del modelo gerencial. El presupuesto es considerado como un instrumento de política para el gobierno, en que se señalan sus fines y objetivos para el año fiscal siguiente y se explica como esos objetivos de política se traducirán en programas efectivos de acción.

Cada año se exige a las Secretarías y dependencias de gobierno que preparen estimaciones de sus ingresos y gastos probables para el ejercicio fiscal, las que son sometidas a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de conciliar en alguna forma los ingresos con los gastos. No obstante, en los hechos Hacienda tiende a cortar arbitrariamente, sin tomar en cuenta los resultados de los programas en curso.

Para Jorge Chávez Presa con base en la reforma al proceso presupuestal, es que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamientos de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que define las reglas mínimas de control y desempeño de las dependencias gubernamentales, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a

resultados medibles y observables por un presupuesto por la ciudadanía, la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.¹⁶⁶

Un presupuesto dirigido a resultados, pero con reglas claras entre las dependencias que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que existe una línea clara entre gastos y resultados, sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales van adquiriendo autonomía de gestión.

Los presupuestos orientados a resultados conducen al incremento de la autonomía de acción operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales, esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución. Estas reformas pretenden reenfocar los procesos de gestión y presupuesto alejándolos de los insumos y acercándolos a la toma de decisiones orientada a los resultados.

El Presupuesto es el instrumento del Gobierno que se constituye en el principal movilizador de la administración del sector público y alrededor de él se desenvuelve gran parte de la actividad económica del país.¹⁶⁷

No obstante, la estructura de las finanzas públicas en México no permite atender prioridades como la pobreza, generar condiciones de crecimiento y generación de empleos, debido a que 57 de cada 100 pesos disponibles son destinados a cubrir el servicio de la deuda y el costo de los rescates financieros, los sueldos y las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Chávez Presa Jorge A. Para recobrar la confianza en el Gobierno, Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público, Fondo de Cultura Económica, Capítulo III El Proceso Presupuestario en México, 100-128 pp., México 2004.

¹⁶⁷ Ver definición del presupuesto en Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, SHCP, México 2001.

¹⁶⁸ Banco Mundial, Revisión del gasto público, 36 páginas, Washington, D.C., agosto 2004, también en www.bancomundial.org.mx, página 34.

La presupuestación consiste en la estimación financiera anticipada de los egresos e ingresos del sector público, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. De manera que el proceso de presupuestación se genera a partir de: i) el diagnóstico de la situación económica del país; ii) la formulación de estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo; iii) de las políticas establecidas en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.¹⁶⁹

Sin embargo, para algunos autores el desempeño de las organizaciones de la administración pública se ha evaluado con base en los niveles de gasto autorizado, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios, ya que el planteamiento programático – presupuestario ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población.¹⁷⁰

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a partir de los lineamientos que se establecen en los Criterios Generales de Política Económica, se describen los objetivos y la estrategia económica para un año y se resumen las principales acciones en materia de política fiscal, deuda pública, cambiaria, etc. Con base en estos lineamientos se elaboran la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Iniciativa de **Ley de Ingresos** de la Federación: es la estimación de los ingresos que obtendrá durante el año, el Gobierno Federal y el sector paraestatal bajo control presupuestario directo, por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones a la seguridad social y otros ingresos. Además de señalar el endeudamiento externo neto del sector público y el endeudamiento interno neto del Gobierno Federal. Una vez que la iniciativa de ley de ingresos es aprobada por el Congreso de la Unión, éste decreta la Ley de

¹⁶⁹ SHCP. Presupuesto de Egresos de la federación, varios años, México.

¹⁷⁰ Rafful Vadillo, Elías. Op. Cit. página 149.

Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. Para la Secretaría de Hacienda La Ley de Ingresos de la Federación puede clasificarse para fines de análisis de la siguiente manera:

Por tipo de contribución; de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, están obligadas a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribución de mejoras y derechos, incluye además los productos y servicios que presta el Estado, así como el uso y aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; los ingresos derivados de financiamientos; los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Por origen económico de los recursos; esta clasificación separa los ingresos derivados de la aplicación de impuestos de los ingresos provenientes de otras fuentes, de manera que se clasifican en: tributarios y no tributarios, en estos últimos queda señalada la institución que los recibe, ya sea el Gobierno Federal o los organismos y empresas.

Por la comercialización de los hidrocarburos; esta clasificación muestra los ingresos propios de Pemex, así como los derivados del régimen fiscal que se aplica a esta actividad, debido a la relevancia de la actividad petrolera en la conformación de los ingresos del sector público.

Por **clasificación institucional;** ésta agrupa los ingresos de acuerdo con la institución que recibe los recursos, separando los del Gobierno Federal de los de organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

Por su parte, el Proyecto de **Presupuesto de Egresos** de la Federación: es el documento jurídico, contable y de política económica, que está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados, en el cual se consigna el gasto público que de acuerdo con su naturaleza y cuantía, debe realizar el Gobierno Federal y el

sector paraestatal bajo control presupuestario directo, para el desempeño de sus funciones durante un ejercicio fiscal.

El presupuesto es el documento que indica la forma en que la federación ejercerá el gasto que le permitirá cumplir con sus funciones y responsabilidades, utilizando los recursos disponibles, muestra las fuentes y usos de recursos del sector público presupuestario, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación y con la Ley de Ingresos correspondiente a ese año.

Con la finalidad de tener un mejor ejercicio del gasto público, en cuanto a su planeación, programación, formulación, ejecución, control y evaluación, el Gobierno Federal implementó desde hace algunos años una Nueva Estructura Programática (NEP), para vincular los propósitos de las políticas públicas y el quehacer de las unidades ejecutoras de los recursos públicos. En la NEP el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación presenta el gasto público a través de tres dimensiones: la administrativa, la económica y la funcional con la finalidad de conocer la asignación de los recursos para el logro de los objetivos de las políticas públicas.

La Estructura Programática es un conjunto de categorías y de elementos que sirven para darle orden y dirección al gasto público y por el otro, conocer el rendimiento esperado de la utilización de los fondos públicos. La NEP está conformada por categorías y elementos programáticos para orientar el gasto público, definir el destino de su aplicación y evaluar el desempeño. Las categorías vinculan el proceso presupuestario con la acción pública, mientras que los elementos programáticos establecen los objetivos y metas del gasto y proporcionan los elementos de evaluación.¹⁷¹

¹⁷¹ SHCP, Subsecretaría de Egresos. El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, Capítulo 11 Modernización en materia presupuestaria, página 195, México septiembre 2000.

Por medio de las categorías programáticas se especifica el ámbito de las competencias gubernamentales en las que se aplicarán recursos públicos, mientras que los elementos programáticos establecen las características y atributos del destino del gasto, con lo cual se constituye en herramienta para la planeación, programación y la integración del presupuesto.

Las categorías programáticas corresponden a la clasificación funcional del gasto público que definen el universo de la acción gubernamental, por medio de funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos de inversión. Por Capítulo de Gasto el presupuesto se compone por:

- 1000 Servicios Personales.
- 2000 Materiales y Suministros.
- 3000 Servicios Generales.
- 4000 Subsidios y Transferencias.
- 5000 Bienes Muebles e Inmuebles.
- 6000 Obra Pública.
- 7000 Inversión Financiera.
- 8000 Participaciones y Gasto Reasignado.
- 9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante.

Según la Subsecretaría de Egresos los elementos programáticos contienen información cualitativa que aportan las dependencias gubernamentales para definir lo que se pretende lograr, además la información de los elementos sirve para evaluar los logros alcanzados con los recursos públicos.

Al disponer de un instrumento como la NEP que permita orientar la gestión gubernamental hacia los resultados, se busca sentar las bases que den factibilidad al sistema de planeación para la ejecución de las políticas públicas, así como crear un marco de referencia que permita realizar la planeación al detalle y facilite la identificación de prioridades.

La NEP está diseñada para inducir y reflejar en el presupuesto las actividades relevantes. La NEP comprende las siguientes categorías programáticas: Función, Subfunción, Programa Sectorial, Programa Especial, Actividad Institucional, Proyecto Institucional, Proyecto de Inversión. (Ver Anexo D)

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales representan el gran marco de referencia para la planeación, programación y presupuesto, por medio de los programas sectoriales se presentan las políticas públicas que habrán de seguir las dependencias y entidades para alcanzar los objetivos del PND. Por ello, se parte del hecho de que todo lo que realiza el sector público debe estar comprendido dentro de un programa sectorial.

El gasto neto presupuestario se divide en gasto primario y costo financiero, de igual forma se puede dividir en programable o no programable. Las fuentes de recursos se componen de los ingresos presupuestarios (tributarios y no tributarios) y del financiamiento y del lado de las erogaciones programables (corrientes y de capital) y no programables.

Mientras que el gasto programable se puede clasificar de la siguiente manera: **Clasificación económica**; permite medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía, identifica cada renglón de gasto según su naturaleza económica y objeto, en corriente y de capital.

Con esta clasificación se identifican los insumos que adquiere y los factores específicos que contrata el sector público para su operación, responde a la pregunta: ¿qué insumos se adquieren? o ¿qué se compra?, ésta dimensión en la presentación del Presupuesto de Egreso se refiere al control y evaluación del gasto desde una perspectiva macroeconómica, debido a que da a conocer la composición del gasto corriente y las de formación de capital.

Clasificación funcional; agrupa las erogaciones de acuerdo con el destino de los recursos en tres funciones básicas: las de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las productivas. Se enfoca al conocimiento del destino de recursos públicos, se centra en las preguntas ¿hacia dónde se orienta el gasto; ¿para que se gasta; para lograr qué? Ésta clasificación desarrolla la estructura programática que da un orden y sistema a la orientación del gasto.

Clasificación administrativa; es la ordenación del presupuesto de egresos que tiene por objeto medir la asignación institucional del gasto ejercido por cada entidad de la administración pública. Esta clasificación identifica al responsable directo de la administración de los recursos, y se refiere a la justificación de las preguntas ¿quién ejerce los recursos públicos? o ¿quién gasta?

Las clasificaciones económica y administrativa están consolidadas, de modo que su uso es generalizado porque sirven para el seguimiento del ejercicio del gasto público, mientras que la utilización de la clasificación funcional es muy limitada porque se usa sólo para la integración y presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y porque los ejecutores del gasto no la utilizan para su operación cotidiana.

Tomando en consideración las metas en materia económica, se establece el objetivo para el balance público. Mientras que el balance presupuestario es el equilibrio resultante entre los ingresos y egresos públicos, de manera que cualquier exceso en el gasto respecto de los ingresos por recaudar, se reflejará en un déficit presupuestario, mismo que deberá compensarse con endeudamiento público adicional o la postergación de algunos pagos.

Una vez que las iniciativas de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos es aprobada por el Congreso de la Unión, el Ejecutivo decreta la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, posteriormente se realizara la etapa de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados y la ASF. Un esquema de lo descrito es el que elaboró la investigadora Cecilia Mora Donato (ver gráfico 15).

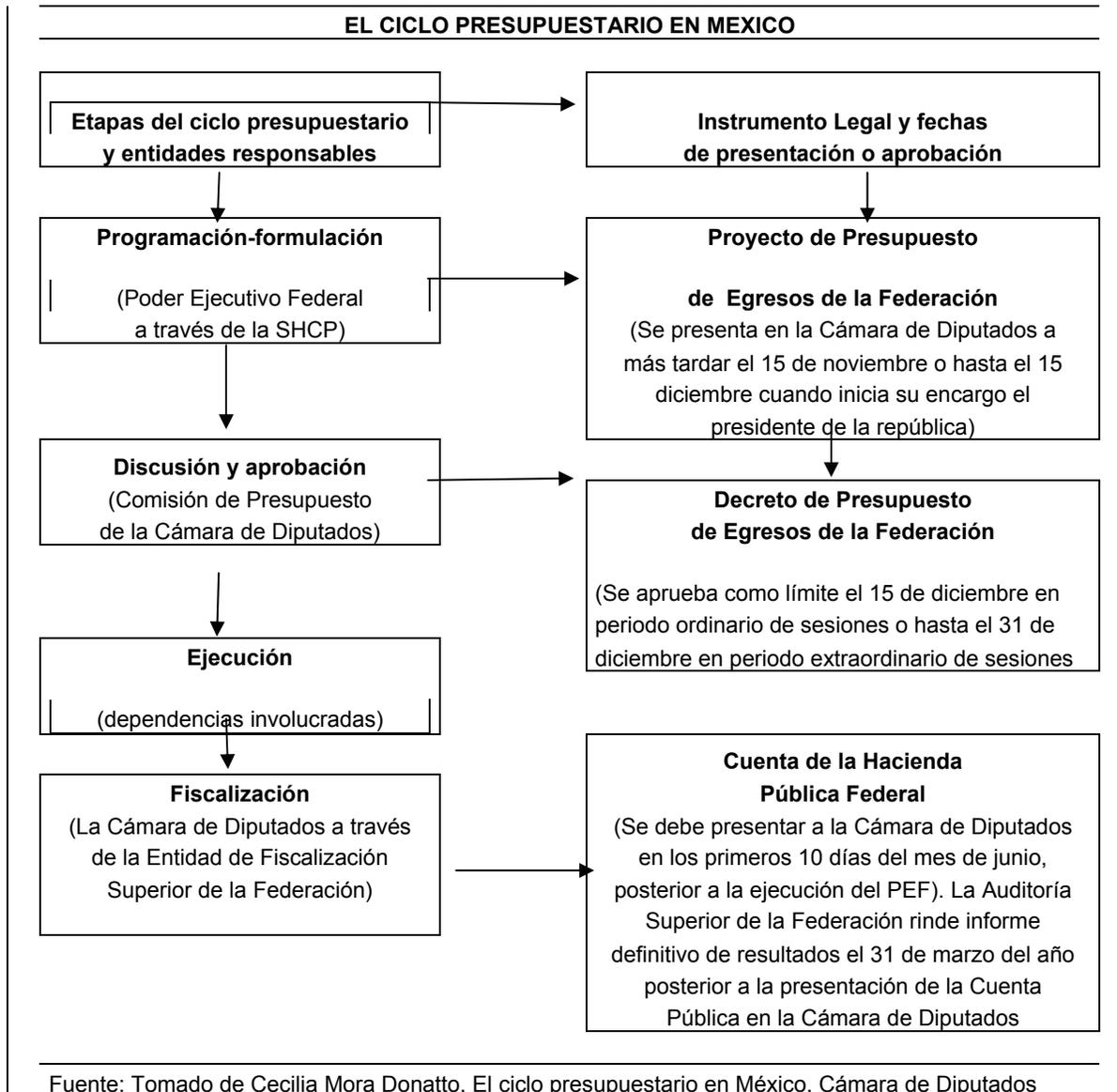
De acuerdo con Juan Pablo Guerrero se entiende por control las acciones que, además de medir y analizar los resultados, los valora, decide si cumplieron las metas y medidas de optimización del uso de recursos y de, detectarse lo contrario, las acciones correctivas que sean necesarias.¹⁷²

Pese a lo anterior, un estudio del presupuesto en México elaborado por el Banco Mundial, muestra que a pesar de que México cuenta con los elementos principales de un sistema de administración de finanzas públicas robusto, sus instituciones todavía no funcionan al nivel necesario como para armonizar el gasto con las prioridades gubernamentales y establecer una administración transparente basada en resultados.¹⁷³

¹⁷² Guerrero Amparán Juan Pablo. Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal, Op. Cit. página 35.

¹⁷³ Los indicadores de desempeño introducidos en México durante la década de los 90, todavía no han alcanzado el impacto que se buscaba, dado que no se corresponden claramente con las partidas presupuestarias y a que los resultados del desempeño no afectan las asignaciones anuales subsecuentes, en Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial. Revisión del Gasto Público, 36 páginas, Washington, D.C., agosto 2004.

Gráfico 15



8.2. Las modificaciones del legislativo

A partir de 1997, que es la fecha en que por primera vez el partido del presidente no tuvo el control del Congreso, se ha venido mejorando la función de control del órgano legislativo en la formulación de políticas y particularmente del presupuesto. No obstante, la supervisión de la Cámara de Diputados sobre los programas de gasto son escasas, además de que las comisiones de hacienda, presupuesto y cuenta pública no cuentan con el personal suficiente y calificado.

De acuerdo con lo expresado por el economista Armando Labra, el gobierno asigna deliberadamente y desde hace tiempo, recursos decrecientes para achicar el desempeño de sus funciones y el impacto mayor de estas tendencias presupuestales afecta principalmente a los renglones de beneficio social.¹⁷⁴

Además de que distintos analistas y organismos han señalado la necesidad de más tiempo para examinar el presupuesto, instituciones que den apoyo técnico a sus deliberaciones y un periodo más largo para que los diputados participen en cuestiones presupuestarias.¹⁷⁵

El Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprobó para 2005 significó un importante avance del poder Legislativo, resultó un esfuerzo en el que el poder Ejecutivo no prestó apoyo, que más bien buscó frenar y obstaculizar, sin embargo,

¹⁷⁴ Según lo mencionado por Armando Labra, ¿Cómo explicar de otro modo que ante los aparentes apremios fiscales se bajen los impuestos al ingreso de los mexicanos más ricos y la recaudación se prevea en 2005 inferior en 4.1 % respecto a la de 2004? ¿Cómo explicar que se prevea aumentar en 4.7 % el costo financiero de la deuda pública? Frente a estos datos quedan claras no las prioridades de un gobierno de empresarios para empresarios sino las de un gobierno que miente y manipula la información; que produce planes y programas para cumplir una formalidad, establecer metas y compromisos y finalmente actuar en contra de sus propias premisas. Y culpar la incomprensión del legislativo, Ver En Pleno, Debate Legislativo, año 2, número 48, 28 de septiembre de 2004.

¹⁷⁵ De acuerdo con el Banco Mundial, poderosos intereses se han adueñado de partes importantes del gasto público, mismas que, en consecuencia se convierten en rubros rígidos del gasto difíciles de reasignar a las prioridades programáticas del gobierno, en Banco Mundial. Revisión del gasto público, Op. Cit. página 35.

la elaboración del Presupuesto se logró con las iniciativas de diversos diputados, principalmente de la oposición, del trabajo en comisiones y de alcanzar consensos superando disensos.¹⁷⁶

En 2005 se pudieron ejercer un billón 818 mil 441 millones de pesos, como resultado de las negociaciones alcanzadas por todos los grupos parlamentarios de oposición en la Cámara de Diputados para permitir que el sector público cuente con recursos para incentivar la reactivación económica y la generación de empleos.

Se puede afirmar que por primera vez en la historia, se contaba con un presupuesto elaborado por el Legislativo, con lo que ejerce de manera plena sus facultades e independientemente de las imperfecciones que pueda contener, las reasignaciones y recursos adicionales con que podrían contar las distintas dependencias del sector público posibilitarían que en 2005 se generen otro tipo de gastos.

Por concepto de ampliaciones se obtuvo una cifra de 111 mil millones de pesos, en tanto que se efectuaron reducciones por casi 38 mil millones de pesos. El resultado final es un total de 74 mil millones de pesos en el rubro de reasignaciones. Cabe señalar que dichas reasignaciones son producto de una evaluación objetiva del precio del petróleo y de un déficit adecuado a las condiciones económicas del país.

Con lo aprobado por el legislativo, se reducía en 20.7 por ciento el gasto del poder judicial y en un 3.5 por ciento el de las Cámaras de Diputados y Senadores; en contraste, aumentaba 14.4 por ciento el gasto para las dependencias, así como en 2.3 por ciento el de los ramos generales, entre los que se encuentran las aportaciones a las entidades federativas.

¹⁷⁶ Sin embargo, el Poder Ejecutivo presentó una controversia ante la Corte por considerar que el legislativo había invadido su esfera de atribuciones. La corte resolvió a favor del ejecutivo en diversas partidas de gasto.

Se destinarían mayores recursos para carreteras, campo, ciencia y tecnología, salud, educación, y para la infraestructura en los estados; del mismo modo se destinarán más recursos a las pequeñas empresas, vivienda, grupos vulnerables. Con ello se busca revertir en el país, el escaso crecimiento, la falta de empleo y seguridad social que la presente administración no ha sabido solucionar.

En el Presupuesto de Egresos de 2005, la oposición en la Cámara de Diputados buscó originalmente reasignaciones por 93 mil 678 millones de pesos a fin de que el gobierno federal contará con recursos que le permitieran ejercer un billón 818 mil 442 millones de pesos. Dichas reasignaciones al gasto representaban apenas un 7.5 por ciento del total de gasto programable.

Los grupos parlamentarios que conforman la oposición de la LIX legislatura en la Cámara de Diputados, PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia, acordaron modificar distintas partidas presupuestarias, entre las que destacan: los recursos asignados al campo por 20 mil millones de pesos, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF), por 17 mil millones de pesos, así como otros 17 mil millones para infraestructura carretera. Todo ello buscando impulsar la generación de empleos con la consecuente reactivación de la economía.

También se reasignaron recursos para Educación, Ciencia y Tecnología por un monto de 21 mil millones de pesos, mientras que para Agua se destinarán 5 mil millones y para Salud 4 mil millones; además de mil millones para los programas de Equidad y Género. Sin embargo, se debe señalar que en la propuesta de la oposición, cuatro rubros: campo, carreteras, educación superior y PAFEF, concentraron 73 mil millones de pesos, lo que representaba un 78 por ciento del total de recursos reasignados.

Los recursos adicionales por un monto de 52 mil 704 millones de pesos provendrían de la aprobación de la Ley de Ingresos, además de la reasignación de

gasto por 40 mil 970 millones. Se debe destacar que del total de reasignaciones, 11 mil 454 millones se destinaron a los ramos generales.

Adicionalmente se reducen los excesivos gastos en mandos medios y superiores en 100 millones a la Secretaría de Hacienda, 300 a la Procuraduría General de la República y 300 millones al poder legislativo distribuidos a razón de 150 millones de pesos para cada una de las cámaras. Las reasignaciones al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) sumaron 12 mil millones de pesos. Por otra parte, en la propuesta de reasignaciones se disminuyeron 7 mil 165 millones de pesos por concepto de gasto de servicios personales sobre el sector central que no incluye a PEMEX, CFE, ni las entidades.

Para la adecuada aplicación de los recortes presupuestales antes referidos, se propuso la adición de un artículo 28 bis, que menciona que **“en la reducción establecida en el capítulo 1,000 Servicios Personales se deberá considerar prioritariamente a los ramos administrativos de la Administración Pública Centralizada que tienen un crecimiento real, exceptuando el Ramo 11 Educación Pública, considerando que no se deberán de crear nuevas plazas ni afectar las asignaciones relacionadas con el personal operativo tanto de base como eventual, así como el contratado por honorarios, hasta por un monto similar al año anterior”**.¹⁷⁷

Otros aspectos que deben destacarse del Presupuesto para 2005 son: el que prohíbe otorgar donativos a organizaciones en problemas legales, como Provida, y el que establece que el próximo año se incluyan más elementos para la fiscalización de los recursos, ya que a pesar de que la presente administración se ufana de ofrecer mayor transparencia, las Cuentas Públicas de los últimos cuatro años siguen sin dictaminarse.

¹⁷⁷ Según el Proyecto de Dictamen del PEF 2005 aprobado por los distintos grupos parlamentarios.

La propuesta de Presupuesto de Egresos para 2005, que había sido enviada por el Ejecutivo Federal, tenía un fuerte recorte en los programas con impacto en la población. Sin embargo, el Legislativo decidió hacer reasignaciones en el gasto público con el fin de aumentar el gasto destinado a educación, campo, salud, construcción y mantenimiento de carreteras, creación de empleos y combate a la pobreza. Sin embargo esta propuesta fue desechada por la SCJN.

No podemos olvidar que en la presente administración ha existido el subejercicio, el despilfarro y el uso discrecional de los recursos públicos; además de la limitada fiscalización y rendición de cuentas, función ésta, en la cual la Cámara deberá seguir insistiendo, ya que de nada sirve que se autoricen mayores recursos si no se ejercen o se ejercen mal, además de que nada sirve si no se rinden cuentas a la sociedad de en que se gastan los recursos públicos. (Otros aspectos relativos a la distribución del PEF 2006 se describen en el Anexo D)

Un documento elaborado por el Banco de México muestra que durante 2001-2005 se han incrementado los espacios presupuestarios para aumentar el gasto público. Ello debido a mayores ingresos (tanto petroleros como no petroleros) y a una reducción en el costo financiero de la deuda pública). Comparando los periodos 2001-2005 y 1997-2000, la presente administración ha contado con fuentes adicionales de recursos por un total de 1.96 puntos del PIB, en promedio anual.

Cuadro 17

INGRESOS, GASTOS Y BALANCE PUBLICO								
En por ciento del PIB								
Conceptos	Promedio	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio	Diferencia
	Anual						Anual	
	1997-2000						2001-2005	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(G-A)
Ingresos Presupuestales	21.44	21.88	22.13	23.21	23.20	23.02	22.69	1.25
Petrolero	6.82	6.65	6.54	7.74	8.35	8.65	7.59	0.77
No petrolero	14.63	15.22	15.59	15.47	14.85	14.36	15.10	0.47
Gastos Presupuestario	22.47	22.57	23.29	23.90	23.47	23.30	23.31	0.84
Gasto Programable	15.67	15.92	16.93	17.64	17.25	16.96	16.94	1.27
Corriente	12.66	13.32	13.76	14.60	13.68	14.19	13.91	1.25
Capital	3.01	2.60	3.16	3.04	3.57	2.77	3.03	0.02
No programable	6.79	6.65	6.37	6.27	6.23	6.34	6.37	-0.42
Costo Financiero	3.55	3.24	2.85	2.77	2.71	2.79	2.87	-0.68
Participaciones	3.06	3.39	3.43	3.27	3.14	3.39	3.32	0.27
Adefas y otros	0.18	0.02	0.09	0.23	0.37	0.16	0.18	-0.01
Balance Económico	-1.05	-0.73	-1.21	-0.62	-0.25	-0.29	-0.62	0.43

Fuente: SHCP

Así que de acuerdo con el banco central durante 2001-2005 el gasto programable ha promediado anualmente 1.27 puntos del PIB más que el observado en 1997-2000. Sin embargo la totalidad del aumento en el gasto programable promedio en los últimos cinco años, respecto al promedio de 1997-2000 se ha destinado al gasto corriente.¹⁷⁸

Para algunos analistas el gasto puede y debe reducirse, no sólo para hacer posible una mayor inversión pública en infraestructura, energía y programas sociales. También debe reducirse porque una expansión tan alta como la que ha tenido, que llegará a dos puntos del PIB entre el comienzo y el fin de esta administración (ver cuadro 17).

¹⁷⁸ Ortiz Martínez Guillermo. Consideraciones sobre la asignación de los mayores ingresos públicos registrados en 2001-2005, Banco de México, ponencia ante la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República, 11 de octubre 2005, www.banxico.gob.mx.

8.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Para el presupuesto de 2007 se contará con una nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Dicha ley de Presupuesto considera recortes automáticos al gasto si hay disminución de ingresos. Además se regulan los gastos personales y se plantea que la Secretaría de Hacienda será responsable de establecer y operar un sistema, con el fin de optimizar y uniformar el control presupuestario de los servicios personales para evitar pago de bonos, contratación de personal por honorarios en exceso, asesorías, y pago de estímulos.¹⁷⁹

Con la nueva ley se busca regular la inversión en Programas de Inversión Diferida de Riesgo en el Gasto (Pidiriegas), así como endurecer las sanciones por el subejercicio de los recursos, ver el artículo 23. Además, otro de los temas planteados es el de la regulación de los recursos provenientes de ingresos excedentes petroleros, ya que año con año existe conflicto entre los estados de la Federación y la Secretaría de Hacienda por ellos. Se aborda también el tema de los recortes presupuestales en el que, se buscará una fórmula que impida la afectación de programas sustantivos del gobierno federal y de los estados en caso de una caída en los ingresos públicos, ver artículo 21.¹⁸⁰

También señala que el Ejecutivo presentará a más tardar el primero de abril de cada año escenarios macroeconómicos. En tanto que el 8 de septiembre se entregará el proyecto para aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre. Mientras que con la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se obliga a que la Ley de Ingresos se apruebe el 20 de octubre en la Cámara de Diputados y el 31 de octubre en el Senado, ver artículos 42 y 43.

¹⁷⁹ El 1 de marzo del 2006 la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

¹⁸⁰ Consultar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en SHCP, Subsecretaria de Egresos, www.shcp.sse.gob.mx.

Sin embargo, se desconocen las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto de Egresos, ya que le da participación al Senado, lo que significaría un retroceso en las atribuciones de la Cámara de Diputados, sobre todo en materia de elaboración, distribución y vigilancia del gasto. Además se deja una gran discrecionalidad a la Secretaría de Hacienda al eliminar controles que se habían pactado entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

Algunos analistas prevén que con la nueva ley la Cámara de Diputados no tiene facultades para modificar el proyecto de presupuesto que envíe el Ejecutivo, con lo que el manejo de las finanzas públicas quedaría, prácticamente, a discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda.

En la nueva ley, los fideicomisos, que se encuentra en los artículos 9 a 12, se señala que las dependencias y entidades federales podrán otorgar recursos con los siguientes lineamientos: con autorización indelegable de su titular, previo informe y autorización de la Secretaría de Hacienda, en los términos del reglamento, y por medio de las partidas específicas que para tales fines prevé el objeto del gasto. Se destaca el establecimiento de una nueva definición de fideicomisos públicos, a fin de legitimar la existencia de múltiples instrumentos de esta naturaleza que, en caso de extinguirse, el patrimonio amparado bajo esta figura podría destinarse a fines distintos a su devolución al erario público.

Más adelante se establece que las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, en el artículo 80, cuyo ejercicio deberá reportarse en informes cada tres meses, y en el caso de los fideicomisos constituidos por particulares, la suma de los recursos públicos federales otorgados no podrá representar en ningún momento más de 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos.

En el caso de las erogaciones adicionales por los excedentes de producción petrolera, en el artículo 19, por vez primera se define en la ley que 25 por ciento del total se destinará al fondo de estabilización de las participaciones federales a entidades y municipios; 25 por ciento más al fondo de estabilización para la inversión en infraestructura de Pemex, y 50 por ciento del total al fondo de estabilización de los ingresos petroleros.

El artículo 21 señala que en el supuesto de que disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las dependencias del Ejecutivo federal deberán ajustar sus recursos en gastos de comunicación social, gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población; gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias; los ahorros y economías que se determinen con base en los calendarios de presupuestos autorizados a las dependencias.

Asimismo, en el artículo 45 se prevé que el gobierno federal, la Presidencia de la República y sus dependencias estarán obligados a presentar informes trimestrales de sus gastos, y en aquellos casos en los que exista subejercicio deberán regresar en un plazo de 90 días los recursos a la dependencia encargada, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La nueva Ley contiene, entre otros aspectos, sanciones, en los artículos 112 a 118, a los funcionarios que no ejerzan el gasto público de acuerdo a los calendarios establecidos. Asimismo se establecen medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, sin que ello afecte el logro de metas. Según hacienda con este ordenamiento se busca inhibir los subejercicios, que serían sancionados. También en Ley se establecen límites al ejercicio del gasto para el Ejecutivo federal, que perdería la antes llamada partida secreta, cuyos recursos se destinarían a tareas de seguridad nacional, y obligaría a las instituciones del Estado a rendir informes trimestrales de las erogaciones que realizan durante esos periodos.

De manera que el artículo 49 manifiesta que los gastos de seguridad pública y nacional son erogaciones destinadas a los programas, investigaciones, acciones y actividades que realizan las dependencias en cumplimiento de funciones oficiales de carácter estratégico. La comprobación y demás información relativa a dichos gastos se sujetará a lo dispuesto en los reglamentos, y el ejercicio de esos recursos se limitará a las disposiciones específicas que al efecto emitan los titulares de las dependencias. También se contempla que la Presidencia de la República se sujete a la revisión y fiscalización del Poder Legislativo trimestralmente.

Es importante destacar que las partidas secretas a que se refiere el artículo 75, fracción IV de la Constitución Política, que se incluyan en el Presupuesto de Egresos, únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad nacional y estarán sujetas a la fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación. La información utilizada, así como la derivada de sus resultados, tendrá el carácter de reservada y confidencial. La cantidad de la partida secreta será solicitada por el Presidente, pero corresponderá a la Cámara de Diputados fijar la cantidad de gasto.

A pesar de lo anterior el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) señaló que dicha situación representará un retroceso en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental. El IFAI llegó a señalar que con la nueva Ley Federal de Presupuesto se aumentará la discrecionalidad para mantener fuera del escrutinio público y por tiempo indefinido la información correspondiente a la partida secreta.¹⁸¹

En la nueva ley se establece que la información utilizada y la derivada de sus resultados tendrá el carácter de "reservada y confidencial" y solo tendrá acceso a ella el titular de la Auditoría Superior de la Federación. Con ello, asegura el IFAI, las instituciones de seguridad pública y nacional podrán aludir a la Ley Federal de

¹⁸¹ IFAI. El último párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Retroceso en transparencia., ver www.ifai.org/texto/gaceta/comunicados/IFAI/014/05, 9 de marzo de 2005.

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para no cumplir con la obligación de transparencia y negar el acceso de la información del tema.

Es pertinente recordar que la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) acordó solicitar a la Cámara de Diputados que difiera la aprobación del dictamen de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de que se incorporen las observaciones de todas las entidades federativas. Ya que la ley de presupuesto establece procesos, define programas y asigna recursos que tienen un impacto indiscutible en las entidades federativas.

En ese sentido la Conago consideraba conveniente que sean tomadas en cuenta las observaciones y propuestas que los estados de la República formulen, ya que dichas normas tendrán efectos directos en las funciones y los programas del ámbito local. En la opinión de los gobernadores, no se han valorado suficientemente las repercusiones económicas negativas que puede tener este esquema en las haciendas estatales y municipales.

Los gobernadores que integran la Conferencia Nacional de Gobernadores estimaban que la Ley de Presupuesto no puede aprobarse sin tomar en cuenta la opinión de los gobiernos estatales, porque contiene aspectos lesivos para sus administraciones. Para la Conago son varios los puntos de desacuerdo, pero destacan las facultades de la Secretaría de Hacienda para calcular las partidas, la distribución de los excedentes petroleros y los esquemas para determinar montos a dividir, entre otros.¹⁸²

Se puede afirmar que la mayoría de estos cambios están en línea con ciertas ideas inspiradas en el pensamiento de los principales exponentes de la NGP, los cuales han propuesto que:

¹⁸² Ver nota de Enrique Méndez. La Jornada. la Conago rechaza la Ley de Presupuesto, Política, 15 marzo 2005.

- Se debe cambiar el presupuesto construido con base en partidas, subpartidas y renglones, por uno que señale los propósitos, la misión, las metas y los resultados esperados.
- Se debe evitar el exceso del control en el ejercicio del gasto produzca mayor desperdicio que el que se quiere eliminar.
- Se debe señalar claramente a los empleados cuál es la misión de la sección o la unidad de trabajo y darles libertad para que generen ahorros.
- Se debe dar libertad a los empleados para que dentro de los márgenes establecidos (techos presupuestales) de cada unidad, tengan posibilidad de ensayar nuevas ideas.
- Se debe permitir que los ejecutivos-administradores dispongan de autonomía suficiente para responder a las circunstancias cambiantes.
- Al cambiar el presupuesto por partidas y renglones a uno que se maneje por la misión, los objetivos y los resultados de la unidad de trabajo, se facilitará el proceso presupuestal, se permitirá a los órganos de fiscalización de las legislaturas concentrarse en los resultados fundamentales y no en la minucia de las subpartidas, y se ahorrarán muchos recursos públicos en auditorías inacabables.

De acuerdo con lo expuesto un cambio presupuestal de esta naturaleza implica una modificación en la legislación sobre la fiscalización que el poder Legislativo debe ejercer sobre el Ejecutivo. De manera que también implica la manera de entender y percibir el control de los propios congresistas y parlamentarios, para fijar su atención en si las unidades del Ejecutivo cumplieron con la misión que se esperaba de ellos y si se alcanzaron o no los resultados definidos al asignarse los recursos, no tanto si gastaron de más en una partida o ejercieron otra parcialmente.¹⁸³

¹⁸³ Pichardo Pagaza Ignacio. Modernización Administrativa, Op. Cit., 176-177 pp.

CAPITULO IX

ALCANCES Y LIMITES DE LA FISCALIZACION Y RENDICION DE CUENTAS.

9.1. En Adendúm

En septiembre de 2004, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) revocó una negativa de información de la Secretaría de Hacienda, que ante una solicitud, clasificaba los datos contables de fideicomisos como reservados durante 12 años. Ante esa orden funcionarios de Hacienda promovieron demandas de amparo para cuestionar la legalidad del instituto.

Cabe destacar que el 7 de noviembre de 2005, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa declaró improcedente el amparo que los funcionarios de Hacienda promovieron para no entregar datos sobre los fideicomisos que manejan recursos públicos. La resolución reflejó que los funcionarios no pueden ampararse para evitar la transparencia.

Los funcionarios argumentaban que el IFAI, incurrió en excesos legales, ya que de cumplir la orden, se violaría el secreto fiduciario, de manera que serían señalados por responsabilidades administrativas o penales. Sin embargo, la SHCP no acreditó de qué forma el hecho de dar a conocer la información contable de los fideicomisos pone en riesgo la estabilidad económica, financiera o monetaria.

El 15 de diciembre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, con lo cual se permitirá que autoridades del Instituto Federal Electoral (IFE), de la Secretaría de la Función Pública, los procuradores de justicia de las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación, abran el secreto bancario.¹⁸⁴ (Ver Anexo B)

¹⁸⁴ En periódico Reforma, nota Abren secreto bancario, jueves 15 de diciembre de 2005, México 2005.

José Woldenberg, ex director del Instituto Federal Electoral, publicó un artículo, en 2003 en el diario Reforma en el cual se exponía una serie de cuestionamientos en relación con la falta de información en el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y su negativa de entregar información al IFAI.

En dicho artículo se criticaba que no obstante el carácter tripartita del Instituto, donde las aportaciones son realizadas por los trabajadores, empresarios y el gobierno, existía la resistencia por parte del director del Infonavit de entregarle información al recién creado IFAI, debido a que esa institución es un órgano desconcentrado. A pesar de la negativa, el autor argumentaba que la institución debía proporcionar toda la información ya que recibe recursos públicos.

Tiempo después el mismo autor en ese medio de información exponía otra situación que de principio parecía grotesca, se comentaba la situación de una actriz de televisión que había sido expuesta en su intimidad por su esposo, en un video. Sin embargo la posición del maestro Woldenberg en esta ocasión fue contundente y mencionaba que la vida privada de los personajes públicos tenía que continuar siendo privada. Concluía que ambas esferas se tenían que delimitar por el bien de la sociedad. Cabe señalar que esa conclusión coincide con lo que Max Weber señalaba al referir que la vida privada de los funcionarios públicos debería estar ajena de su actuar público.¹⁸⁵

El derecho a la intimidad es uno de los derechos que está regulado y protegido a través de diversas disposiciones Constitucionales. Por lo que algunos grupos de ciudadanos consideran que hace falta la aprobación de reformas en materia de datos personales, ya que con ello representaría un verdadero contrapeso para que el IFAI no se exceda en pedir información de carácter confidencial.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Ver Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1183 pp. México 2005.

¹⁸⁶ Ver Periódico *El Economista*, *Requiere ajustes la transparencia*, 4-5 pp., 20 de junio de 2006.

En marzo de 2003, un noticiero de Televisa, El Mañanero, daba cuenta a través de un video de cómo el empresario Carlos Ahumada Kurtz entregaba dinero a Rene Bejarano líder de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la asamblea del Distrito Federal y ex secretario del gobierno capitalino, el video había sido entregado por el diputado del Partido Acción Nacional (PAN) Federico Doring, y se sumaba a una serie de videos donde otros personajes del PRD habían sido grabados recibiendo dinero del mismo empresario, el destino de los recursos hasta la fecha no ha sido aclarado.

Algunas semanas antes la misma empresa Televisiva había difundido como Gustavo Ponce Meléndez, secretario de finanzas del gobierno del Distrito Federal era captado apostando en un lujoso hotel de las Vegas Nevada, Estados Unidos. En ese caso se daba pruebas de que las erogaciones superaban los ingresos del funcionario. También se hallan nexos de Ponce en el fraude de la delegación Gustavo A. Madero, donde el ex funcionario habría ordenado acelerar pagos a Grupo Quart empresa de Carlos Ahumada. Un juez federal giró orden de arresto por lavado de dinero contra Gustavo Ponce. Luego de su aprensión aún se desconoce el origen de los recursos con que el funcionario realizaba las apuestas.

El mismo medio de comunicación había expuesto como Jorge Emilio González, presidente del Partido Verde Ecologista y líder de su bancada en el Senado de la República, recibía la propuesta de dinero de un supuesto empresario a cambio de licencias para construir un complejo hotelero en una zona ecológica de Cancún, Quintana Roo, donde dicho partido gobernaba. Luego de la exhibición pública el Senador solicitó licencia para separarse de su cargo temporalmente, pero se reincorporó a sus labores meses después, sin que le hubiesen fincado responsabilidad alguna.

En 2005, el semanario Proceso publicó una serie de reportajes donde quedaba al descubierto el enriquecimiento de Arturo Montiel Rojas gobernador del Estado de

México y precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la república, así como el de su esposa y sus hijos.

Por su parte, el diario Reforma en noviembre de 2005 daba a conocer que en la ciudad de París, Francia quedó registrada Les Quatre Vents (Los Cuatro Vientos) una oficina de venta de bienes inmuebles donde aparecen en sociedad Arturo Montiel y su esposa Maude Versini. Además el periódico señalaba que la pareja es dueña de un departamento en el bosque de Boulogne, Barrio 16, con un valor de mercado estimado en un millón 300 mil euros.

También otros medios informaron de las cuentas millonarias que los hijos tenían en bancos y de los negocios inmobiliarios que el funcionario había establecido en París, Francia. Arturo Montiel claudico en sus aspiraciones a la presidencia y las autoridades del Estado de México ofrecieron revisar el manejo de las finanzas públicas en su gestión, hasta la fecha aún no se aclara el destino de la fortuna del ex funcionario.

A través de la fundación Vamos México, Martha Sahagún de Fox, esposa del Titular del Ejecutivo comenzó a tejer desde el principio de la administración una red para canalizar recursos a instituciones de beneficencia, de manera que ha incorporado y recibido dinero de fundaciones públicas, privadas y extranjeras como la Fundación Billy Gates y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Luego de una comparecencia en el Senado, las inconsistencias expresadas por parte de la titular de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública generaron la intervención de la ASF para analizar los vínculos con la fundación Vamos México.

También Proceso y el periódico la Jornada venía publicando durante 2005, que Manuel y Jorge Bribiesca, hijos de Martha Sahún habían acumulando una fortuna a través de empresas inmobiliarias y particularmente como producto del trafico de

influencias. La Situación fue desmentida por la presidencia de la República y por la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo la Cámara de Diputados considero necesario investigar esta situación a través de la creación de una comisión especial investigadora de la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V. en la cual los hijos de Martha Sahún son socios. En diciembre de ese año el congreso decidió dar por terminado el trabajo de la comisión. El 31 de enero de 2006, la Comisión especial de la Cámara de diputados dio a conocer las medidas que se derivaron en las indagatorias para investigar el presunto tráfico de influencias de Manuel Bribiesca Sahún.

Las medidas que se derivaron de las indagatorias: se ordena a la Secretaría de Hacienda para que a través del SAT realicen las auditorías a las empresas de Manuel Bribiesca y sus socios, así como de Construcciones Practicas. Que la ASF lleve a cabo la fiscalización y revisión de las instituciones del poder público que otorgaron contratos que beneficiaron a los Bribiesca. Por último hacer la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para que inicie las averiguaciones encaminadas a dejar claro si hubo operaciones con recursos de procedencia ilícita.¹⁸⁷

De manera que de las 37 propuestas con que concluye la pesquisa legislativa, 15 están dirigidas a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación para que ese órgano parlamentario realice sus propias indagaciones. De las restantes propuestas la Secretaría de la Función Pública se ocupara de ocho que la conciernen directamente y remitió tres a la Procuraduría General de la República, otras tantas a Hacienda, dos al Infonavit y una a cada una de las

¹⁸⁷ Ver nota de Anabel Hernández, De la prensa rosa a la nota política, El Universal, Larevista Periodismo en Zona Libre, publicación semanal, del 13 al 19 de febrero, 14-21 pp. México 2006.

siguientes oficinas: Secretaría de la Reforma Agraria, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Servicio de Administración Tributaria.¹⁸⁸

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública determino inhabilitar de su cargo a Carmen Segura, la encargada del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), luego que se denunciaron una serie de irregularidades en ese organismo que forma parte de la Secretaría de Gobernación. La Función Pública encontró gastos excesivos en la compra de garrafrones de agua hasta cuatro veces por arriba del precio de mercado, así como gastos excesivos en la adquisición de botas e impermeables.

Hasta aquí parecería que estuviéramos haciendo un recuento de cómo los medios de comunicación han sido más efectivos en detectar y señalar las irregularidades que se han presentado en diversas instituciones públicas, además de la corrupción y los malos manejos que se han hecho en los últimos años en todo el espectro de los partidos políticos.

En todos estos casos y otros que se suscitan en el ámbito estatal y municipal se continúa evidenciando la necesidad de ampliar y mejorar las auditorías en todos los niveles de gobierno. Además se puede verificar que la transparencia en la información por si misma es insuficiente cuando los mecanismos de control no logran sancionar como una medida correctiva.

Durante la elaboración de esta investigación, la ASF entregó, el 30 de marzo de 2006, el Informe de Resultados sobre la Cuenta Pública 2004, en dicho documento se registra que en la Secretaría de la Función Pública, existe ausencia de indicadores para determinar las acciones contra la corrupción, además de que no se supervisa de manera periódica las recuperaciones obtenidas por el Servicio

¹⁸⁸ Ver nota de Miguel Ángel Granados Chapa, Corrupción en los Pinos, Interés Público, Proceso, Seminario de Información y Análisis, No.1528, 12 de febrero de 2006, 32-33 pp. México 2006.

de Administración Tributaria por concepto de sanciones económicas impuestas a servidores públicos.¹⁸⁹

También en la falta de seguimiento por parte de la Función Pública de los casos en los que procedió el fincamiento de responsabilidades administrativas y de las sanciones económicas. Por lo que en la revisión practicada en 2004 a la Secretaría de la Función Pública, se evaluaron las acciones realizadas para prevenir controlar y sancionar prácticas de corrupción; dar transparencia a la función pública; lograr la participación de la sociedad, a través de la ejecución de auditorías, inspección y análisis de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como atender las quejas y denuncias e inconformidades, y fincar responsabilidades.

Cabe señalar que la auditoría realizada durante 2004 fue de desempeño, en atención a la recomendación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para evaluar las acciones de carácter preventivo que lleva a cabo el seguimiento de las acciones de los órganos internos de control y las razones por las cuales los niveles de recuperación por sanciones impuestas es reducido.

La ASF, revisó 466 mil 167 millones de pesos erogados en 2004 por las siete unidades de la SFP, vinculadas con la operación de los Órganos Internos de Control (OIC). Del mismo modo se evaluaron las acciones realizadas por los 40 delegados y comisarios públicos para prevenir prácticas de corrupción e impunidad en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Sin embargo, durante 2004, la Secretaría de la Función Pública no contó con indicadores que le permitieran determinar en que medida las acciones que realiza

¹⁸⁹ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, Resumen Ejecutivo, 50 páginas, ASF, marzo de 2006, México 2006.

contribuyen al cumplimiento de los objetivos para combatir la corrupción y dar transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006.

Además de que dentro de cada actividad institucional registrada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y de conformidad con los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público únicamente se pueden establecer 3 indicadores. No obstante, la auditoría señala que en el tablero de Control que se opera al interior de la secretaría se pueden identificar 59 indicadores a través de los cuales se da seguimiento a las principales acciones emprendidas para cumplir con el objetivo rector del PND. En el documento se menciona que, según el reporte Global de Competitividad 2004, México ocupó la quinta posición, en tanto que un año antes ocupó el lugar 11.

Mientras que en un estudio del Banco Mundial, la variable Voz y rendición de cuentas registró una mejora considerable. Situación similar se aprecia en los estudios del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado donde mejora la percepción sobre los trámites y regulaciones para establecer negocios, y en el reporte Global de Integridad 2004, donde se aprecia mayores calificaciones en la capacidad institucional anticorrupción, del Centro para la Integridad Pública, Washington, D.C.

Del mismo modo, la Encuesta sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2004, señala que no es el gobierno la causa de que los ciudadanos practiquemos la corrupción. En tanto que en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, arroja que esta en los tres órdenes de gobierno mejorar la calificación en relación a la corrupción.

Es en este sentido que la ASF considera que la Secretaría de la Función Pública cuenta con un número importante de indicadores los cuales tanto en lo individual como en conjunto permiten medir los resultados de las acciones para abatir los

niveles de corrupción y dar transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal.

Otro aspecto, que se toca en el Informe de la Cuenta Pública es el relativo a que en 2004 se observó que si bien la Secretaría de la Función Pública realizó acciones para promover la capacitación de los servidores públicos de los órganos internos de control, la Auditoría considera que, la Función Pública no definió metas en términos del número de cursos y apoyo técnico que se debió brindar.

A pesar de lo anterior, la Cámara de Diputados instruyó a la ASF a fiscalizar el proceso de reclutamiento, selección y nombramiento del Servicio Profesional de Carrera (SPC), luego de que la Comisión de la Función Pública de la misma Cámara detectó presuntas irregularidades en el proceso de selección del SPC.¹⁹⁰

Resulta paradójico que para el diputado Emilio Chuayffet el congreso requiere reformas urgentes entre las cuales señala la orgánica, para que haya un servicio civil real. El que existe, según él, no es real. La Ley Orgánica (del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) de 1997, producto de un pacto emergente entre las fuerzas que por primera vez fueron mayoritarias en su conjunto frente al partido de gobierno, diseñó una ley que en la práctica opera el cultismo (cuotas para cada partido político en la Cámara de Diputados) para la designación de funcionarios administrativos.¹⁹¹

¹⁹⁰ Periódico Milenio diario, Auditarán los concursos del servicio civil de carrera, página 8, 19 de abril de 2006.

¹⁹¹ En Pleno, Debate legislativo, La reforma del Congreso, año 2, número 49, 12 octubre de 2004.

9.2. Alcances y límites de la NGP y del NI

Al principio de esta investigación se presentaron distintas concepciones de la NGP y del NI, la intención ha sido ofrecer una concepción teórica que nos ofrezca sus alcances y limite para poder entender su situación en el caso de México. Un desarrollo histórico de la evolución de la nueva gestión pública es el que Michael Barzelay presenta en el siguiente sentido:

1. El concepto de nueva gestión pública se origina en (Hood y Jackson, 1991; Hood, 1991).
2. La nueva gestión pública fue caracterizada inicialmente como una tendencia internacional. La esencia de la tendencia fue extraída de una selección de ideas específicas sobre gestión y gobierno tomadas de (Hood, 1991). Una influyente explicación identificó dos paradigmas de ideas: opción pública y gerencialismo (Aucoin, 1990).
3. Los referentes empíricos principales de la tendencia fueron Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en los años ochenta.
4. El caso de Nueva Zelanda adquirió una significación especial por dos razones principales. Primero, el cambio de políticas tuvo lugar a lo largo de un amplio espectro de áreas diferenciadas –planteamiento de gastos, gestión financiera, organización, función pública y relaciones laborales-.
5. En la discusión profesional y académica, los países donde el cambio en las políticas de la gestión pública fue menos exhaustivo fueron designados como “holgazanes” (Aucoin, 1995)
6. La noción de que la nueva gestión pública es un proyecto ampliamente aplicable para el diseño organizativo del sector público es un lugar común en la discusión profesional.

7. Algunos especialistas en Europa continental argumentan que la nueva gestión pública es un modelo angloamericano cuya pertinencia fuera de sus casos esenciales es altamente cuestionable.¹⁹²

También otros autores han marcado elementos que se suman a las limitantes de la NGP. En este sentido para Omar Guerrero, la nueva gerencia pública se ha propuesto realizar cambios dentro del sistema a través de los cuales no se reemplacen a sus elementos esenciales, sino solamente se les desplace. Dicho autor critica que la burocracia existente pervive para dar vida al modelo posburocrático, burocracia que coexiste sin discriminaciones con el gobierno empresarial.¹⁹³ Se estaría formando una nueva burocracia, no desapareciéndola.

En muchas áreas de la administración pública aún no se sabe como se gastan los recursos y si estos cumplen con los objetivos y leyes. A pesar de que la ASF supera a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, es un hecho que la auditoría no puede fincar responsabilidades o imponer sanciones según lo expresado en esta investigación particularmente en cuanto a fideicomisos.

Otro aspecto es el que tiene que ver con los gobernadores de los estados de la república y presidentes municipales no están sujetos al escrutinio que se ejerce en el gobierno federal, por lo que en el caso de los estados y municipios aún no existen mecanismos de rendición de cuentas. Mientras que en el caso de los partidos políticos, que son los que hacen la política al interior del Congreso de la Unión, donde tampoco existe un mecanismo que los obligue a rendir cuentas ante quienes votaron por ellos.

¹⁹² Barzelay Michael. La Nueva Gestión Pública, Op. Cit., 137-138 pp.

¹⁹³ El autor toma el caso de la reforma administrativa estadounidense, la cuál no se propuso abolir al Estado administrativo, sino más bien, acomodar en su seno a la nueva gerencia pública con todos sus rasgos mercantiles y competitivos, en Guerrero Omar. La Nueva Gerencia Pública, Capítulo 9. los límites de la nueva gerencia pública, distribuciones Fontamara, 243-262 pp., México 2004.

Según la Secretaría de la Función Pública los recursos federales que ejercen las 31 entidades federativas y sus municipios al inicio de la presente administración la situación que prevalecía en la administración pública era la siguiente:

- Una creciente suma de recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales.
- Una diversidad de programas de inversión y beneficio social a cargo de éstos.
- Complejidad de ejecución de los programas y la desordenada diversidad de sus normas y reglas de operación.
- Lenta formalización de los instrumentos de coordinación para la transferencia de recursos, falta de seguimiento en su celebración, así como de los proyectos y las metas, y de sus avances en la ejecución.
- Falta de previsión de recursos destinados a las tareas de control y vigilancia de diversos programas.¹⁹⁴

Por otra parte, un estudio de la Universidad de Guadalajara muestra que en las entidades federativas se presentan las siguientes situaciones en relación con los entes de fiscalización superior:

- i. Estados donde aún no se han expedido las leyes de fiscalización superior y continúan vigentes las Contadurías Mayores o de Glosa.
- ii. Estados donde ya se expidió una ley de fiscalización superior y aún no entra en vigor, por lo que deben prepararse para enfrentar un proceso de transición para pasar de ser contadurías mayores o de glosa a entes de fiscalización superior.
- iii. Estados donde ya existe en vigor una ley de fiscalización superior y por consiguiente se encuentran en funciones el ente de fiscalización superior.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública, Capítulo 4 Hacia un control gubernamental moderno y preventivo, página 241 SFP y FCE, México 2005.

En este sentido Enrique Cabrero Mendoza señala que el desafío que enfrentan los gobiernos locales es ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local. Lo anterior implica promover la construcción de redes de actores entorno a problemas públicos, es decir redes de política pública local, implica fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía, implica crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores.¹⁹⁶

Para Héctor Núñez Estrada no basta establecer las reglas y las sanciones; se requiere una gran cantidad de factores para que estos puedan ser aplicados tanto al interior de la organización como fuera de ella, por las organizaciones reguladoras y de inspección y vigilancia.¹⁹⁷

Este autor considera que no basta la legitimidad para garantizar la eficiencia de la organización, pues los actores pueden estar tomando decisiones que no corresponden a los objetivos institucionales y por lo tanto ponen en riesgo la supervivencia de las mismas. Además señala que en el caso de las instituciones de crédito el control que pudo tener la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no cumplió con la función para la que fue creada.

En tanto que para la Secretaría de la Función Pública el control interno en la Administración Pública Federal actual tiene las siguientes prioridades:

- Preventivo versus correctivo

¹⁹⁵ Figueroa Neri Aimée, Cuenta Pública, evaluando el laberinto legal de la Fiscalización Superior, Universidad de Guadalajara, en Morales Cárdenas Tomás Francisco, El diseño de la estructura organizacional para el cumplimiento de las atribuciones legales de los entes de fiscalización superior en México.

¹⁹⁶ Cabrero Mendoza Enrique, Las políticas públicas en el ámbito local, Revista Vértice, análisis y propuestas de políticas públicas, 44-49 pp., año 5, número 1, ITAM, México 2005.

¹⁹⁷ Núñez Estrada Héctor, Op. Cit.

- Dirigido hacia los objetivos versus dirigida casi exclusivamente al cumplimiento
- Enfocado a los riesgos versus enfocado a las actividades
- Mayor soporte a la rendición de cuentas
- Fortalecimiento de los procesos sensibles a actos de corrupción
- Propuesto por los responsables de las operaciones y avalado por el órgano interno de control.
- Automatizado versus manual

No obstante que en el tercer capítulo de esta investigación se describen las observaciones detectadas, el monto y las solventaciones, la ASF, aún no proporciona un informe con la información no solventada a la fecha, el fincamiento de responsabilidades, y los servidores públicos sancionados de los últimos años. Al pretender establecer los alcances que en el futuro pueden aportar tanto la nueva gestión pública como el nuevo institucionalismo hay que tener presente que una institución funciona mejor en la medida en que hay otras instituciones interconectadas que la refuerzan y con las cuales crea sinergias que facilitan la operación del conjunto de las instituciones en determinada área.

Por lo que la rendición de cuentas no se debe limitar a informes y rutinas, sino que debe llegar a valores y preferencias de los ciudadanos. Guillermo Miguel Cejudo Ramírez explica que la rendición de cuentas se basa, ante todo, en cultura y valores organizacionales.¹⁹⁸ Otros autores consideran que una verdadera transparencia y rendición de cuentas pasa por la redefinición constitucional de los de los controles entre los poderes ya que en el periodo 2000-05 se pusieron en evidencia insuficiencias legales-institucionales, siendo las más notables las de colaboración y control entre el legislativo y el ejecutivo.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Cejudo Ramírez Guillermo Miguel. Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México, en Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, ASF, UNAM, ASOFIS, IMCP, Comisión de Vigilancia Cámara de Diputados, 68-69 pp. Noviembre 2005.

¹⁹⁹ Ver García Vázquez Arturo. Campañas electorales y consolidación democrática, Revista Este País, Número 183, junio, 21-27 pp. México 2006.

Para David Ibarra, la supresión simultánea del proteccionismo, del corporativismo, del partido político hegemónico, demolió la institución del presidencialismo autoritario que con sus poderes metaconstitucionales imponía acuerdos y fijaba el rumbo nacional. Se dio paso a la alternancia política y a la división real de poderes, es decir, se hizo avanzar enormemente a la democracia nacional. Sin embargo, el cambio institucional se detuvo ahí, sin contemplarse.²⁰⁰

Como se ha mencionado la mejora de los servicios gubernamentales se concibe desde la óptica de la nueva gestión pública y del neoinstitucionalismo a partir de agencias semi-autónomas. En otros trabajos se ha destacado la autonomía alcanzada en años recientes por el Banco de México, la Comisión de los Derechos Humanos o del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, se empieza a apreciar como una necesidad fortalecer la legalidad y legitimidad de las instituciones.²⁰¹

En este sentido se puede citar a Bruce Perlman que señala que **la concentración en las características de la estructura organizacional, puede no tomar en cuenta la cultura organizacional que envuelve la estructura. Justamente lo que necesitamos saber puede no ser lo que estudiamos y justamente lo que es importante está muchas veces determinado por eventos subsecuentes a lo que esta siendo estudiado.**²⁰²

²⁰⁰ Para este autor, no se convocó a la revisión de fondo de la Constitución, ni de los contenidos básicos del pacto social, no se revisó la mecánica de formación de mayorías legislativas que allanaran las funciones de gobierno, ni se impulsó la creación o reconstrucción de órganos independientes de mediación política que facilitasen la formación de consensos. ver David Ibarra en El Universal, Opinión, 8 de agosto de 2005.

²⁰¹ En el caso del IFE hay que diferenciar entre los altos funcionarios y el resto del edificio humano y material, ver ¿Instituciones y cultura?, El Universal, Opinión, página A18, 19 de Agosto de 2006.

²⁰² Perlman, Bruce, Op. Cit, página 233.

9.3. Epílogo

La reforma administrativa emprendida desde hace algunos años en México a transitado desde la venta, liquidación y fusión de empresas públicas, disminución y cierre de entidades, despido de personal, incorporación de nuevas tecnologías, incorporación de criterios de la empresa privada, descentralización de funciones, ahorro de recursos materiales y reingeniería, más auditorías, concursos de licitaciones públicas por Internet, delimitación de funciones, misión, objetivos de las dependencias, establecimiento del servicio civil de carrera hasta una incipiente rendición de cuentas y hasta ahora una limitada transparencia.

Sin embargo, la reforma administrativa, que se puede ubicar en el contexto de la nueva gestión pública o gerencialismo, no esta concluida en el país, quedan muchos pendientes, y que cambian según la dependencia de que se trate, además de que las situaciones son diferentes en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal.

Particularmente se destaco en este trabajo que ante los cambios sucedidos a nivel mundial, surge la necesidad de innovar la administración pública. Lo que implica la revisión tanto de las estructuras administrativas, como de la función y operación de las mismas. Es en este sentido que en México se ha venido registrado un proceso de profesionalización de la administración pública. A través de la Ley de Servicio Profesional de Carrera se ha reclutado y seleccionado personal, al mismo tiempo que se busca alcanzar la profesionalización de los servidores públicos se pretende la inclusión de valores, ética y transparencia en la burocracia.

Sin embargo, en la presente administración, el Ejecutivo ha venido aplicando una política basada en el despido sistemático de servidores públicos para designar en

su lugar a personas sin perfil, mérito, trayectoria o experiencia en la Administración Pública Federal y sin observar ningún rigor en su contratación.²⁰³

También se expuso que con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se establece la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. No obstante la presente administración se ha dedicado a eliminar servidores públicos de experiencia para colocar a otros cercanos a sus intereses, o con la finalidad de abrir espacios para miembros cercanos a los intereses del partido en turno.

De manera que se tiene que mejorar y supervisar más el servicio civil de carrera, que la función pública tendría que coordinarse más con los distintos órganos de control, entre otros aspectos. Es importante destacar que desde la década de los noventa y en los primeros del nuevo milenio los despidos de personal y la reducción del número de los servidores públicos continuó contrayéndose en países de América Latina, como el caso de México.

En contraste la situación de países europeos miembros de la OCDE el personal burocrático se mantuvo, aún en los Estados Unidos, donde se han generado un buen número de ideas de la nueva gestión pública y del nuevo institucionalismo como se puede apreciar en la información del número de empleados públicos como proporción de la población económicamente activa (ver cuadro 18).

²⁰³ Sin embargo, durante esta administración los gastos por servicios personales tuvieron un incremento de 46%, pese a planes de retiro voluntario y el Programa de Austeridad instrumentado por el Congreso, ver nota de José Manuel, Arteaga, El Universal, Finanzas, 5 de septiembre de 2005.

Cuadro 18

Participación del Empleo Público en la Población Activa (porcentaje)												
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Australia*	20.8	20.5	19.9	19.6	18.3	17.9	17.5	16.4	15.9	15.6	15.2	15.2
Austria**	12.4	12.3	12.3	12.3	12.1	12.0	12.0	11.4	11.4	11.3	11.2	
Canadá***	18.7	18.9	19.0	18.7	18.3	18.0	17.3	16.7	16.3	16.0	15.8	15.7
Rep.Checa****								14.4	14.2	13.9		
Dinamarca**								22.6	22.8	22.6	22.6	23.1
Finlandia***	22.4	22.7	22.3	21.3	21.4	20.9	21.3	21.8	21.6	21.0	20.8	20.8
Francia								18.1	18.3	18.3		
Alemania		13.3	13.2	12.8	12.5	12.2	11.9	11.6	11.3	11.0	10.7	
Grecia								6.4	6.1			
Hungría								20.4	20.5	19.5	19.2	19.3
Irlanda	15.2	15.2	15.3	15.1	15.1	15.0	14.6	14.4	14.0	13.9	14.1	
Italia								13.4	13.5	13.2		
Luxemburgo	8.8	8.8	8.7	7.5	7.4	7.3	7.2	7.5	7.1	7.0	6.9	6.7
Holanda							10.4	10.5	10.5	10.4	10.5	
Nueva Zelanda		14.6	13.8	13.7	13.5	12.6	12.4	11.8	11.9	12.2	11.6	11.8
Noruega										5.7	5.7	
Polonia**					12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.8	12.4	
España	11.8	11.4	11.4	11.6	11.6	11.8	11.9	11.9	12.0	12.1	11.2	12.0
Turquía								8.9	8.8	9.1	10.0	
Estados Unidos	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.0	14.0	13.8	13.9	13.9	14.1	

*/exceptuando al ejercito. **/equivalente a tiempo completo. ***/exceptuando empresas públicas
****/exceptuando al ejercito y la policía

Fuente. Población activa: OCDE Estadística de población activa, 2002. Empleo publico: OCDE

De acuerdo con una investigación de la OCDE, en los últimos 20 años se ha introducido cambios en la forma de administrar el sector público, de manera que la administración pública se esta haciendo más abiertas y transparentes, más centradas en resultados, por lo que se han hecho más flexibles, dando mayor importancia a reducir los costos de transacción.²⁰⁴

En la presente administración, se han adoptado medidas de ahorro y austeridad para aumentar la eficiencia del gasto público en materia de administración, servicios personales y con la intención de darle otra dimensión a las estructuras

²⁰⁴ La investigación de la OCDE apunta también que se pasa del control ex ante al control ex post y que se desarrollan procesos de control internos más severos. en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), El futuro de la modernización del Estado, OECD, www.ocdemexico.org.mx, México 2005.

administrativas. Una de las acciones que ha aplicado el gobierno federal es la de los programas de Retiro y Separación Voluntaria con la cual se busca que los servidores públicos que así lo deseen tengan la posibilidad de separarse del cargo que desempeñan recibiendo una compensación económica en relación a su puesto y antigüedad.

Según datos de las Secretarías de Hacienda y la Función pública, en el periodo de 2001 a 2003 la aplicación de los programas de Retiro y Separación Voluntaria ha derivado en la cancelación de 71 mil 278 plazas con un costo total de 18 mil 112 millones de pesos, estas medidas han permitido generar ahorros en el erario público por concepto de pago de servicios personales al mismo tiempo que se reducen las estructuras administrativas (ver cuadro 19).

Cuadro 19

Programa de Retiro y Separación Voluntaria		
2001-2003		
Año	Plazas	Millones de pesos
2001	16,833.0	1,591.2
2002	12,406.0	1,592.0
2003	42,039.0	14,929.2
Total	71,278.0	18,112.4

Fuente: Tomado de SFP y SHCP, Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, México 2004.

En este sentido se puede señalar que los mecanismos de mercado se han generalizado. La contratación laboral de los servidores públicos se ha acercado a la del sector privado, la contratación supeditada a resultados se ha ido generalizando progresivamente, pero tiende a dificultar la consecución de una cultura administrativa colectiva.

Mientras que un reporte del grupo financiero BBVA Bancomer, destacaba que en 2003 el gobierno federal obtuvo ingresos petroleros por un monto mayor en casi 70 mil millones de pesos a lo calculado originalmente, pero esa riqueza fue

empleada principalmente para financiar un creciente costo de operación de la administración pública.²⁰⁵

En el estudio de Bancomer se señalaba que el gasto programable en 2003 fue de un billón 211 mil 600 millones de pesos, se esta cantidad, 83.3 por ciento, alrededor de un billón de pesos, correspondió a gasto corriente y de esa cantidad 500 mil millones de pesos fueron destinados al pago de servicios personales del gobierno federal. Mientras que el gobierno se ahorro 16 mil 188 millones de pesos a consecuencia del programa de separación voluntaria (PSV), que en 2003 implicó la cancelación de 49 mil plazas en el sector público federal.

Pero el aspecto menos conocido del manejo presupuestal es el creciente costo de la operación del gobierno federal, que por un lado cancela plazas de menor ingreso pero al mismo tiempo aumenta las de funcionarios de medio y alto nivel, y permite el derroche de fondos públicos, como el caso del ex embajador Carlos Flores, que para habilitar su casa en París adquirió en una zona exclusiva una vivienda de un millón de dólares y colchones de 40 mil pesos.

Mientras que en el artículo 30 fracción I del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 se establecían las acciones referentes al Programa Especial de Reducción de Costos y Compactación de Estructuras Administrativas que deben observar las dependencias de la Administración Pública Federal. De acuerdo con dicho artículo, se busca reestructurar a fondo la administración y del mismo modo se pretende la no creación de plazas nuevas en ningún nivel, ni incrementos salariales a mandos medios y superiores, ni a los niveles homólogos.²⁰⁶

²⁰⁵ Grupo Financiero BBV Bancomer, Racionalización del Gasto Público Laboral, No. 25, Serie Propuestas, 27 páginas, febrero 2003, México. www.bancomer.com/economica.

²⁰⁶ Ver Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos 2004, Presidencia de la República y SHCP, página 32, noviembre de 2003, México.

Sin embargo, la presente administración no ha racionalizado el gasto, por ejemplo hemos presenciado el incremento en el gasto publicidad y otros privilegios a funcionarios públicos de manera que el gasto no prioritario ha crecido, en detrimento de la cobertura y calidad de los servicios públicos. Es muy lamentable que con el recorte de plazas, los recursos económicos que se ahorrarán no se destinen a la creación de empleos.

La insuficiencia de recursos se debe a la débil estructura fiscal y la excesiva dependencia que muestran las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros. Debido a la situación que atraviesan las finanzas públicas, se deben de adoptar medidas de austeridad que faciliten el ahorro de algunas de las cargas mensuales actuales. No obstante, que se pueden lograr mayores niveles de ahorro en el gasto corriente si se limitan y controlan los gastos superfluos.

Por otra parte, el salario de los trabajadores durante esta administración reflejan una recuperación magra, Sin embargo, los sueldos de los funcionarios públicos oscilan entre 122 mil y 155 mil pesos al mes. En contraste con los 28 millones de asalariados que gana menos de 3 veces el salario mínimo nacional, según datos del INEGI.

Respecto a las remuneraciones que en México se dan en el sector público y en el privado, la ASF encontró que en 2003, el salario mensual bruto del titular del Ejecutivo Federal ascendió a 20 mil 326 dólares y el de un director general en el sector privado fue de 72 mil 236 dólares, lo que representó 3.6 veces más que el primero. Pero al comparar con lo de otros países se obtuvieron los siguientes resultados: que en Estados Unidos el sueldo del presidente fue de 33 mil dólares, en el Reino Unido de 21 mil, en México de 20 mil, nivel muy por encima de países como España con 6 mil y Brasil con 4 mil dólares ²⁰⁷

²⁰⁷ ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, pág.125.

La transparencia en la función pública es una parte esencial de la gobernabilidad democrática de la sociedad. Se afirma que mientras no existan actores sociales que demanden y exijan transparencia en el servicio público, difícilmente se podrá avanzar en el combate a la corrupción.

Pero, de acuerdo con la ASF, las acciones que llevó a cabo la SECODAM en materia de atención a la participación ciudadana carecieron de consistencia durante el periodo de 1988 a 2002 y no tuvieron el impacto esperado en el combate a la corrupción y la mejora de los servicios públicos.

No se sabe en qué situación se encuentra la participación ciudadana, de 2002 a la fecha, particularmente a partir de la creación de la Secretaría de la Función Pública con relación a la situación que privaba en la Institución que le antecedió (SECODAM), y entonces cabe preguntar ¿Cuáles son las medidas que se tendrían que implementar para mejorar la participación ciudadana?

En México no es suficiente aún con la Ley de transparencia y la capacidad de respuesta del IFAI para contar con mayor transparencia en las instituciones, debido a que existe información reservada, mucha de ella en los fideicomisos, y otra que se podrá conocer en cinco, diez y hasta doce años, debido a que se encuentra clasificada como reservada.

También la investigación expuso que los fideicomisos reflejan una situación del manejo opaco en el uso de los recursos públicos, son una muestra de que un buen gobierno, no alcanza esa categoría si no es capaz de transparentar y rendir cuentas de sus actos frente a la sociedad, que dicho sea de paso se debe de encargar de evaluarla y de sancionar aquellas dependencias que haga mal uso de los recursos públicos.

Mejorar las instituciones públicas pasa por hacer eficiente al estado, no solo disminuyendo sus gastos, reduciendo al personal, sino que en un país con tantas limitaciones y pobreza como México, se debe transitar hacia la rendición de cuentas y la transparencia, que muestren en qué y cómo se gastan los recursos públicos.

En este trabajo se señala que se tiene que ahorrar en gastos superfluos, disminuyendo el despilfarro, aumentando la transparencia, mejorando la calidad en la rendición de cuentas donde al tiempo que se disminuye la opacidad en el manejo de recursos, se elimina el secreto bancario y además de los bienes y servicios que se entregan al público por parte del gobierno se da cuenta de los recursos, sin restricción para nadie.

La apertura del secreto bancario posibilitará en primera instancia que un mayor número de organismos y dependencias gubernamentales contribuyan a la transparencia y una mejor rendición de cuentas, además de poder determinar responsabilidades. De manera que lo público y lo privado sea congruente con el actuar de las organizaciones y las personas.

En el trabajo se documenta que de acuerdo con los Informes de Resultados de las Revisiones a las Cuentas Públicas de los años 2000 a 2003, se manifiesta la apremiante necesidad de transparentar la operación de los fideicomisos. En ese sentido el Poder Legislativo, aprobó una reforma a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual ya se incorporan estas figuras como entes sujetos de fiscalización.²⁰⁸

²⁰⁸ Ver Diario Oficial, 4 de abril de 2005. donde se modifica el artículo 2 párrafo VI de la LFSF, que señala: Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Sin embargo, en la presente administración se han cometido irregularidades, actos de corrupción, así como desvío de recursos públicos en diferentes fideicomisos, todo ello ante la negligencia de la Secretaría de la Función Pública, y el encubrimiento de los Órganos Internos de Control, los cuales obstaculizan que se sancione a los funcionarios públicos, que protegen al negar información de miles de millones de pesos.

Actualmente no se tiene acceso a los fideicomisos que manejan recursos públicos como el de la Lotería, del rescate carretero o el rescate de los ingenios, principalmente por lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito, así como por otras disposiciones legales. Se espera que dicha situación cambie con las modificaciones a la ley de Instituciones de Crédito, aprobadas a fines del año 2005 (ver Cuadro 20).

Para finalizar un aspecto que tiene que ver con una propuesta para mejorar el marco institucional de la ASF, es el que plantea Amalia Mena Mora en el siguiente sentido: **“con el fin mejorar el marco institucional y la labor que desempeña la ASF en materia de rendición de cuentas, se propone modificar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para que a éstos se les puedan fincar responsabilidades”**.²⁰⁹

En lo sucesivo se aspira a que la ASF siga actuando como un contrapeso de la administración pública, respecto de actos que generan situaciones de privilegio, de patrimonialismo, de irresponsabilidad y corrupción en el manejo de la hacienda pública.

²⁰⁹ Mena Mora Amalia, El marco institucional y la supervisión de la ASF: La auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002, en Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, ASF, UNAM, ASOFIS, IMCP, Comisión de Vigilancia Cámara de Diputados, 68-69 pp. Noviembre 2005.

Cuadro 20

Secreto Bancario, Fiduciario y Fiscal frente al derecho de Acceso a la Información					
Tipo de Secreto	Elementos Protegidos	Ley	Sujetos que tienen acceso	Sujeto que clasifica	Acceso
Bancario	Información de los depósitos, cualquier tipo de operaciones de crédito	Ley de Instituciones de Crédito	Instituciones de Crédito Depositante, Deudor, Titular o Beneficiario Autoridades Hacendarias federales, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridad judicial	Instituciones de Banca de Desarrollo (BANOBRAS, NAFIN, BANJERCITO, entre otras) Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridades Hacendarias Autoridad judicial Depositante, deudor, titular o beneficiario	Depositante, deudor, titular o beneficiario
Fiduciario	Fideicomiso público considerado entidad paraestatal Información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado	Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley Federal de las Entidades Paraestatales Ley de Instituciones de Crédito	Fideicomisario Fideicomitente (en todos los casos es la SHCP, tratándose de la APF centralizada) Fiduciario Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridad Judicial	Fideicomiso público, a través de sus unidades administrativas (al considerarse una entidad paraestatal, cuentan con Comité de Información y Unidad de Enlace) Fideicomitente Fiduciario (si es Banca pública) Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridad judicial	Fideicomitente Fideicomisario
Fiduciario	Fideicomiso público no considerado entidad paraestatal Información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado	Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito Ley de Instituciones de Crédito Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal	Fideicomisario Fideicomitente (dependencia o entidad de la APF) Fiduciario Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridad judicial	Fideicomitente (dependencia o entidad que coordine la operación de los mismos o con cargo a cuyo presupuesto se otorguen los recursos) Fideicomisario Fiduciario (Banca pública) Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridad judicial	Fideicomitente (Dependencia o entidad) Fideicomisario
Fiduciario	Fideicomiso privado Información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado	Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito Ley de Instituciones de Crédito	Fideicomisario Fideicomitente Fiduciario Comisión Nacional Bancaria y de Valores Autoridad judicial	Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su caso Fideicomisario si es sujeto de la LAI Autoridad judicial	Fideicomitente Fideicomisario
Fiscal	Información obtenida por las autoridades Fiscales	Código Fiscal de la Federación	Autoridades Fiscales Autoridades judiciales Contribuyente Sociedades de Información crediticia	Autoridades Fiscales Autoridades judiciales	Secretario de Hacienda y Crédito Público Contribuyente

Fuente: Elaborado con base en información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México 2004.

CONCLUSIONES

Como se pudo apreciar a lo largo de este trabajo la Nueva Gestión Pública como modalidad del estudio de las organizaciones, nos ayuda a comprender el funcionamiento de las instituciones gubernamentales y se nos invita a que se le de seguimiento a los resultados que arrojan las auditorías.

En un país tan lleno de riquezas naturales como el nuestro no debería tener cabida la marginación y la pobreza de algunos sectores de la población, sin embargo la inobservancia de la ley y la falta de medidas correctivas nos llevan a que cada vez haya una mayor desigualdad, debido entre otras causas a la corrupción que existe en el sector público.

Durante muchos años, las entidades y organismos gubernamentales podían disponer de recursos públicos sin la vigilancia y supervisión de los órganos de control del Estado, lo que provocó múltiples irregularidades en la administración, con el consecuente daño patrimonial por el desvío de recursos y el gasto discrecional que hacían los funcionarios encargados de manejarlos.

El formato que presenta la Cuenta de la Hacienda Pública resulta poco efectivo, en la medida que los tiempos y el propio formato de la Cuenta no proporcionan indicadores de la eficiencia con que se ejercen los recursos públicos, además de que las modificaciones que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias, se informan a la Cámara, mucho tiempo después de haberse realizado, por lo que resulta difícil, fincar responsabilidades.

Aún resulta limitado el universo de entidades que anualmente son auditadas por la ASF, debido al tamaño del Estado y a la escasez de recursos. Además de que las cifras no vienen acompañadas de cálculos y estimaciones de los recursos necesarios para cada dependencia, que se podrían reflejar en sucesivos

presupuestos. El Ejecutivo tiene la obligación de ejercer el gasto público en apego al presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, la cual tiene a su vez la obligación de fiscalizar que se realice de esa forma.

La importancia del análisis de los indicadores de desempeño, se ubica no solo en función del control que puede ejercerse, sino también la perspectiva que puede desarrollarse en torno a los programas, su aplicación y su efectividad.

Las prioridades del Ejecutivo se apartaron de lo establecido en el presupuesto, además de que frente a los subejercicios registrados no se establecen nuevas vertientes de acción, o se atendieran otros programas y rezagos. Mientras se concentraron de manera ociosa millones de pesos en distintas dependencias, que podrían haberse destinado al desarrollo de la población en condiciones de pobreza, tampoco se mejoró en los elementos necesarios para incidir efectiva, eficaz y eficientemente sobre el gasto público.

Es importante generar suficiente información para alcanzar una vigilancia social de los recursos públicos, es necesario que el gobierno sea más transparente en la asignación y aplicación de recursos, particularmente en la inversión física y productiva que se ha venido deteriorando en los últimos años.

Por otra parte, se ha impedido, cobijándose en el secreto fiduciario, que se conozca el manejo y destino de los recursos. Por lo que, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y su órgano de fiscalización, la ASF, están imposibilitadas para revisar la transparencia en los fideicomisos gubernamentales.

En México prevalece la resistencia a rendir cuentas y la opacidad en el manejo de los recursos públicos particularmente en los sectores que reciben dinero federal. titulares de fideicomisos o fondos que aducen de manera amañada al secreto fiduciario para evadir su responsabilidad de abrir sus libros.

Es indispensable transparentar la información precisa sobre los Fideicomiso, ya que estos se manejan con recursos públicos y por tanto, están obligados a rendir cuentas sobre el destino del dinero que se les entrega y las irregularidades documentadas acerca de su administración hacen presumir la existencia de un fraude de proporciones multimillonarias, sin que hasta la fecha se haya aplicado responsabilidad a ninguno de los funcionarios, que han venido afectando las finanzas públicas del país en beneficio de particulares.

Se ha planteado la necesidad de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) establezca nuevas reglas que obliguen a las dependencias federales a abrir la información sobre las cuentas bancarias, fideicomisos y fondos que estén constituidos con fondos públicos, por lo que las dependencias federales no podrían acogerse al secreto fiscal, bancario o fiduciario para negar información relativa a las operaciones que involucre el uso de recursos gubernamentales. Además de transparentar la entrega de recursos públicos y reducir el periodo en que permanece reservada cierta información, de tres a doce años.

Es urgente transparentar la gestión pública y hacer efectiva la rendición de cuentas a los ciudadanos. Desde nuestra apreciación es indispensable garantizar el acceso y la divulgación de la información relativa al manejo, administración, transferencia y asignación de recursos públicos federales, incluidos aquellos con los que se realizan operaciones fiduciarias, bancarias y fiscales, por lo que consideramos que no se debe clasificar esta información como reservada, particularmente la de los fideicomisos.

En los temas relativos a la separación de poderes, como el papel de la ASF en contra del Ejecutivo que ha resultado en decisiones de la Suprema Corte de Justicia. En controversias entre ambas instancias, la corte ha concluido que el auditor se ha extralimitado de sus funciones en temas particulares como el Fobaproa y los permisos eléctricos.

Es pertinente mencionar que la Corte estableció el principio de anualidad constitucional, con lo cual el Auditor no puede volver a revisar la Cuenta pública de años previamente revisados, lo que fortalece según la Corte la seguridad jurídica, sin embargo la Corte no ha emitido un juicio definitivo sobre los alcances que deben tener las auditorias y la obligación de las dependencias de cumplir con las mismas.

La dictaminación de las cuentas públicas se ha politizado y retrasado por la falta de una referencia expresa y contundente en la Constitución, respecto de la facultad y obligación de dictaminación que tiene la Cámara, así como por la ausencia del señalamiento de un plazo para ello. De igual manera, se omite señalar una vinculación entre dicho proceso y el proceso de aprobación de los posteriores presupuestos de ingresos y egresos.

Se debe aplicar la Ley de Fiscalización para garantizar que las entidades a las que se les solicita información, como los Fideicomisos, la entreguen sin excusa ni pretexto, o de lo contrario se aplique responsabilidad a los funcionarios que la nieguen. Son varios años seguidos plagados de irregularidades sin que hasta la fecha se haya aplicado responsabilidad a ningún funcionario y que han venido afectando las finanzas públicas del país en beneficio de particulares.

Como puede apreciarse la ASF debe incidir de manera positiva en el contenido y la efectividad de las políticas públicas al cuestionar sus elementos constitutivos sus objetivos y resultados, e identificar, a partir de su evaluación, desviaciones de los propósitos o deficiencias en sus planteamientos o en su funcionamiento. Así como plantear alternativas de solución en la toma de decisiones para mejorar la gestión de los programas gubernamentales.

Asimismo, la revisión de la Cuenta Pública deber tener un referente en los futuros ingresos fiscales, administración y contratación de la deuda pública y ejercicio del

gasto público, para aprender de los ejercicios fiscales anteriores y corregir errores y deficiencias. De otra manera, el dictamen de la Cuenta Pública pierde todo sentido.

En México la evaluación y las auditorías se basan en el cumplimiento de normas y procedimientos basadas en informes extensos, sin retroalimentación o información útil para la planeación y definición de estrategias, por lo que en esta investigación hacemos un llamado para que dicha información tenga un seguimiento.

Los procesos de revisión de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2001 al 2003, han hecho patente las lagunas y limitaciones del proceso de fiscalización de las Cuentas Públicas y su disociación con la Nueva Gestión Pública y con el Neoinstitucionalismo. En este sentido se puede destacar que las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación han quedado cortas, prueba de ello son las observaciones no resueltas en las cuentas públicas.

El ejercicio de una administración pública honesta, la transparencia en el manejo de la función pública y una rendición de cuentas satisfactoria para los ciudadanos, es una parte esencial de la gobernabilidad democrática de la sociedad a la que aspiramos todos. Pese a la apertura de la información aún queda pendiente que figuras como fideicomisos, partidos políticos, sindicatos y entidades de interés público ya no continúen en la opacidad.

Para alcanzar tales fines es necesario hacer coincidir y cumplir con las siguientes disposiciones legales: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Planeación, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría y por su puesto modificar la Ley de Instituciones de Crédito en lo relativo al secreto bancario y fiduciario.

Después de los procesos de privatización muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico y sin un diagnóstico claro de los efectos negativos que tal proceso generaría en la capacidad del gobierno para mantener un mínimo de gobernabilidad.

Se ha mencionado reiteradamente que México no puede funcionar con instituciones que ya no corresponden con la realidad en que vivimos. No obstante, en los años recientes se han realizado distintos balances sobre las implicaciones que ha tenido el cambiar las estructuras organizativas, ya sea para crear estructuras organizativas o para suprimir organizaciones existentes, actualmente se ha prestado más atención a la complejidad que implica el introducir técnicas del sector privado en el servicio público, al mismo tiempo que se pretende cumplir las expectativas que los gobiernos ofrecen a sus ciudadanos.

Estas y otras situaciones ya señaladas marcan los límites y alcances de la nueva gestión pública y del nuevo institucionalismo en México, que en los casos de la transparencia y rendición de cuentas dan cuenta de una agenda pendiente.

Ciudad Universitaria, 21 de septiembre de 2006.

BIBLIOGRAFIA

Adam, Alfredo. Becerril Lozada, Guillermo. La fiscalización en México, Coordinación de Humanidades, 250 páginas, UNAM, México 1996.

Aguilar Rodríguez, David. Hacia una nueva arquitectura de lo estatal y la política en un entorno democrático e institucional, en reflexiones sobre la reforma del Estado, cuadernos de análisis en torno a la reforma del estado en México, número 4, 5-22 pp., Comisión Especial para la Reforma del Estado, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México 2006.

Arellano Gault, David. (Coordinador), Nueva gestión pública ¿Dónde está lo nuevo?, Capítulo 1, en Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina, 13-47 pp. CIDE, México 2004.

Arellano Gault, David. Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana, 135-150 pp., en La administración frente a los desafíos del cambio social, Iztapalapa, revista de Ciencias Sociales y Humanidades, año 20, Núm. 48, enero-junio del 2000, UAM 2000.

Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, Cámara de Diputados, varios tomos, México 2006.

Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, Cámara de Diputados, varios tomos, México 2005.

Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, Cámara de Diputados, varios tomos, ASF, México 2004.

Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001, Cámara de Diputados, varios tomos, ASF, México 2003.

Auditoría Superior de la Federación. Revisión de la Cuenta Pública 2001, Solventación de Observaciones, Informe de avance al 31 de diciembre de 2003, Resumen Ejecutivo, ASF México 2003.

Ayala Espino, José. Instituciones y Economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico, Capítulo I. La teoría de las instituciones, 55-82 pp., Fondo de Cultura Económica, México 2000.

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997., 221 páginas, Oxford University Press Nueva York, E.U.A, 1997.

Banco Mundial. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Revisión del Gasto Público, 36 páginas, primera edición en español, agosto México 2004.

Barzelay, Michael. La Nueva Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, 154 páginas, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México 2003.

Barzelay, Michael. Investigación sobre reformas a la política de la Gestión Pública en la región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso, en Red de Gestión y transparencia de la Política Pública, Tercera reunión la reforma del Servicio Civil, Documento de trabajo, 93 páginas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2002.

Bonnefoy, Juan Cristóbal. y Armijo, Marianela. Indicadores de desempeño en el sector público, serie manuales No.45, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES-CEPAL, Naciones Unidas noviembre de 2005, página 18, Santiago de Chile 2005.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público, capítulo I. Cambio en la Administración Pública y Capítulo II. Análisis de los procesos recientes de Reforma de la Administración Pública de diversos países, páginas 15-29 pp. y de la 110-137 pp., Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), A.C. DF, México 1995.

Cabrero Mendoza Enrique, Las políticas públicas en el ámbito local, Revista Vértice, análisis y propuestas de políticas públicas,44-49 pp., año 5, número 1, ITAM, México 2005.

Cámara de Diputados. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, LVIII Legislatura, 48 páginas, México 2002.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), Miguel Ángel Porrúa, 290 páginas, México 1980.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Fideicomisos Públicos, Normatividad relacionada y situación a Marzo de 2005, Cámara de Diputados, 25 pp., julio de 2005, México.

Certo, Samuel C. Administración Moderna, Capítulo 5. Los objetivos organizacionales, Editorial Prentice Hall, Inc. Pearson, Educación de Colombia 102-124 pp. Bogotá, D.C., Colombia 2001.

Coeto Miguel y Dávila Anabella. Efectividad en una dependencia de gobierno mexicana: evidencia para la modernización de la administración pública, 119-134 pp., en La administración frente a los desafíos del cambio social, Universidad Autónoma Metropolitana, enero-junio de 2000.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Memoria de los trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, 680 páginas, Julio de 2005, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México 2005.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005, Padilla López, José Trinidad. Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Aspectos sociales de la integración, volumen III, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, página 36, Santiago de Chile, Naciones Unidas 1988.

Chávez Presa, Jorge A. Para recobrar la confianza en el Gobierno, Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público, Fondo de Cultura Económica, Capítulo III El Proceso Presupuestario en México, pág.100-128, México 2004.

De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. Hacia un punto de vista neoinstitucional de la nueva gerencia pública: algunas implicaciones de carácter organizacional, Facultad de Contaduría y Administración, Memoria del X Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, septiembre 7,8 y 9, 18 páginas, UNAM, México 2005.

De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, revista semestral Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, año 4, No. 8, julio 2002, 13-44 pp., México 2002.

Drucker, Peter. El gran poder de las pequeñas ideas, capítulo 9, La nueva sociedad de organizaciones, 137-154pp., Editorial Sudamericana, Buenos Aires Argentina, 1998.

Flores Aline, Eloísa. Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso mexicano. 2º lugar del Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. www.asofis.org.mx/Pubasf/P1certamen.pdf , en marco de referencia teórico conceptual sobre los temas de la Convención Nacional Hacendaria, resumen ejecutivo, enero 2004, México

Gordillo Elba Esther. El paseo de las reformas: la batalla por México, Editorial Planeta Mexicana, Capítulo 1 El debate en torno a la segunda generación de reformas, 17-31 pp. México 2005.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. Hofbauer Balmori Helena, Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina, en Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, 9-55 pp., CIDE, México 2004.

Guerrero Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana. Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, en Programa de Presupuesto y Gasto Público, División de Administración Pública, Marco Jurídico del Proceso Presupuestario en México: Etapas, actores, antecedentes y puntos de controversia, 42-43 pp., CIDE México 2001.

Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública, Capítulo 9. Los límites de la Nueva Gerencia Pública, 243-246 pp., Editorial. Distribuciones Fontamara, México 2004.

Holmes, Douglas. e.gob, Estrategias para el uso eficiente de internet en el gobierno, McGraw-Hill Interamericana, 381 páginas, México 2003.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, Capítulo 2 Acceso a la Información Pública Gubernamental y los datos Personales, 19-55 pp., IFAI, México, 2004.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Segundo informe de labores al H. Congreso de la Unión 2004-2005, Capítulo 3 Evaluación del Cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de la Administración Pública Federal, 33-42 pp, IFAI, México, junio 2005.

Kast, E. Fremont y Rosenzweig, E. James. Administración en las Organizaciones, Enfoque de sistemas y de contingencias, Capítulo I. Bases Conceptuales, 3-23 pp, Editorial McGRAW-HILL, México 1994.

López Presa, José Octavio. La rendición de Cuentas en la Política Social, Capítulo I Paradigma de la rendición de cuentas, en serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 7-46 pp, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, ASF, México 2002.

Martínez Puón Rafael. Servicio profesional de carrera ¿para qué? Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Miguel Ángel Porrúa, librero editor, 202 páginas, México 2005.

North, Douglass. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, 190 páginas, México 1993.

Núñez Estrada, Héctor Rogelio. Enfoque del Nuevo institucionalismo para abordar la reforma financiera y la quiebra bancaria en México. en Martinelli, José María.

coordinador, Políticas públicas en el nuevo sexenio, 169-189 pp., Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés, México 2002.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico, Experiencias del Mundo para el desarrollo, México 10 años en la OECD, Capítulo 15 Gobierno público: incrementando la eficiencia y reduciendo la corrupción, 214-223 pp., www.octdemexico.org.mx, México 2006.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Modernización Administrativa, Propuesta para una reforma inaplazable, El Colegio Mexiquense, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 376 páginas, México 2004.

Ramírez Edgar y Ramírez Jesús, Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la Acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno, en Arellano Gault, David. (Coordinador) Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina, Capítulo 3, 99-152 pp. CIDE, México 2004.

Rafful Vadillo, Elías. De una administración para el público ciudadano, en Revista de Administración Pública 110, La Agenda Actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana, Vol. XXXIX, No.1, enero abril, 143-156 pp. INAP México 2004.

Rendón Cobián, Marcela. Montaña Hirose, Luis. Las aproximaciones organizacionales caracterización, objeto y problemática, en Contaduría y Administración, Núm. 213, mayo-agosto 2004. 101-120 pp., FCA-UNAM.

Rivas Leone, José Antonio. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones, en Reflexiones Políticas, año 5 No.9, junio de 2003, 37-46 pp., IEP-UNAB, Colombia.

Rodríguez Mansilla, Darío. Organizaciones para la modernización, Capítulo I Sociedad, organización e interacción, 23-31 pp. y Capítulo V Cambio organizacional y ambiente cultural, 155-192 pp., Universidad Iberoamericana, A.C., México 2004.

Ruiz Mariscal, María de la Luz. Mejora administrativa y profesionalización del servicio público: el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13 páginas, 28-31 Octubre, Panamá 2003.

Salazar Ugarte, Pedro. El Poder de la Transparencia: Seis Derrotas a la Opacidad, “¿Transparencia para qué?”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IFAI, pág. IX-XXII, México 2005.

Sánchez González, José Juan. Gestión Pública y Governance, Capítulo II De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública (New Public Management) Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 89-154 pp., IAPEM, México 2001.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, SHCP, México 2001,2002 y 2003.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre de 2005. Anexos, páginas 245-250, México 2005.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de términos más usuales en la Administración Pública, México 2001.

Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública, Capítulo 1 Nuevas Realidades de la Gestión Pública y Capítulo 3 El marco Jurídico-Normativo para la Prevención y el Control, páginas 21-38, 125-183, y 217-256 SFP y FCE, México 2005.

Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera, 27 páginas, 28 de mayo de 2004, SFP y SHCP, México 2004.

Schedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?, Capítulo 2 Los tres pilares de la rendición de cuentas, Cuadernos de transparencia 03, 13-20 pp., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, primera edición agosto 2004, México.

Van Gestel, Nicolette. y Teelken, Christine. Servicio de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política, Gestión y Política Pública, Vol. XIII, Número 2, II Semestre de 2004, 427-467 pp., CIDE, México 2004.

Vergara Blanco, Rodolfo. La Transparencia como problema, Capítulo 2 Importancia de la transparencia en la Administración Pública Actual, Cuadernos de Transparencia 05, 44 páginas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), marzo 2005, México.

Periódicos y Revistas Consultadas: Diario Oficial, El Universal, La Jornada, Milenio diario, Reforma, La Crónica, El Economista, Revista Proceso, varias fechas de 2001 a 2005.

Referencias Electrónicas en Internet

Auditoría Superior de la Federación	www.asf.gob.mx
Banco Mundial	www.bancomundial.org
Banco de México	www.banxico.org.mx
BBVA-Bancomer.....	www.bancomer.com.mx
Cámara de Diputados.....	www.cddhcu.gob.mx
Comisión Económica para América Latina	www.cepal.org
Conferencia Nacional de Gobernadores.....	www.conago.org.mx
Ferrocarriles Nacionales de México	www.fnm.gob.mx
Instituto Federal de Acceso a la información Pública	www.ifai.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública	www.inap.org/rap
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	www.ocdemexico.org.mx
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	www.shcp.gob.mx
Secretaría de la Función Pública	www.sfp.gob.mx
Transparencia Mexicana	www.transparenciamexicana.org.mx
Transparencia Internacional	www.transparency.org

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública	APBP
Administración Pública Centralizada	APC
Administración Pública Federal	APF
Administradora de Fondos para el Retiro	AFORES
Agencia Federal de Investigación	AFI
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Banco Mundial	BM
Banco Nacional de Obras	BANOBRAS
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Centro de Investigación y Docencia Económica	CIDE
Comisión Económica para América Latina	CEPAL
Comisión Federal de Competencia	CFC
Comisión Federal de Electricidad	CFE
Comisión Federal de Mejora Regulatoria	COFEMER
Comisión Federal de Telecomunicaciones	COFETEL
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito	CONALITEG
Comisión Nacional del Agua	CNA
Comisión Reguladora de Energía	CRE
Consejo de la Judicatura Federal	CJF
Cuenta de la Hacienda Pública Federal	CHPF

Diario Oficial	DO
Estados Unidos de América	EUA
Federación Internacional de Contabilidad	IFAC
Ferrocarriles Nacionales de México (en liquidación)	FNM
Fideicomiso Comercializador	FICO
Fideicomiso de Apoyo para Rescate de Autopistas Concesionadas	FARAC
Fideicomiso Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	FEESA
Fideicomiso Liquidador	FIDELIQ
Financiera Nacional Azucarera	FINA
Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario	FOBAPROA
Fondo Monetario Internacional	FMI
Informe de Avance de Gestión Financiera	IAGF
Instituto de Protección al Ahorro Bancario	IPAB
Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Instituto Federal de Acceso a Información Pública	IFAI
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto Nacional de Administración Pública	INAP
Instituto Nacional de las Mujeres	INMUJERES
Instituto Politécnico Nacional	IPN
Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores	INFONAVIT
Integradora de Activos, S.A.	IASA
Integradora de Servicios Operativos, S.A.	ISOSA
Inversión Extranjera Directa	IED

Ley de Coordinación Fiscal	LCF
Ley de Fiscalización Superior de la Federación	LFSF
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	LFTAIG
Ley de Instituciones de Crédito	LIC
Ley de Ingresos de la Federación	LIF
Lotería Nacional para la Asistencia Pública Nacional Financiera	LOTENAL NAFIN
Normas Internacionales de Contabilidad	NIC
Nueva Gestión Pública	NGP
Nuevo Institucionalismo	NI
Organización de Naciones Unidas	ONU
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Partido Acción Nacional	PAN
Partido de la Revolución Democrática	PRD
Partido del Trabajo	PT
Partido Revolucionario Institucional	PRI
Partido Verde Ecologista de México	PVEM
Petróleos Mexicanos	PEMEX
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Procuraduría General de la República	PGR
Programa de Capitalización y Compra de Cartera	PCCC
Programas de Inversión Diferida de Riesgo en el Gasto	PIDIRIEGAS

Promotora Azucarera, S.A.	PROASA
Proyecto de Egresos de la Federación	PEF
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	SECODAM
Secretaría de la Función Pública	SFP
Servicio de Administración Tributaria	SAT
Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental	SICG
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Teléfonos de México	TELMEX
Tesorería de la Federación	TESOFE
Transparencia Internacional	TI
Transparencia Mexicana	TM
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN
Universidad Autónoma Metropolitana	UAM
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
Misma Obra	Idem
Obra Citada	Op. Cit
Página, páginas	p.,pp.
Volumen	Vol.
Art.	Artículo

ANEXO**A****REFORMA DEL ARTICULO 117 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2005.**

De acuerdo con el Diario Oficial de la federación del 30 de diciembre de 2005, las autoridades que podrán solicitar información de los fideicomisos son:

Artículo 117.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado. Para los efectos del presente párrafo, la autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

- I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;
- II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;
- III. El Procurador General de Justicia Militar, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;
- IV. Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales;

- V.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de lo dispuesto por el artículo 115 de la presente Ley;
- VI.** El Tesorero de la Federación, cuando el acto de vigilancia lo amerite, para solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate;
- VII.** La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuáles se administren o ejerzan recursos públicos federales;
- VIII.** El titular y los subsecretarios de la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus facultades de investigación o auditoría para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos federales. La solicitud de información y documentación a que se refiere el párrafo anterior, deberá formularse en todo caso, dentro del procedimiento de verificación a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
- IX.** El Instituto Federal Electoral.

Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I, VII y IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, nombre del cuenta habiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación indebida del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten, así como tampoco la obligación de proporcionar la información que les sea solicitada por el Banco de México, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Se entenderá que no existe violación al secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, en los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la ley que norma su gestión, requiera la información a que se refiere el presente artículo.

Los documentos y los datos que proporcionen las instituciones de crédito como consecuencia de las excepciones al primer párrafo del presente artículo, sólo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley y, respecto de aquéllos, se deberá observar la más estricta confidencialidad, aún cuando el servidor público de que se trate se separe del servicio.

Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones, proporcione copia de las mismas o de los documentos con ellas relacionados, o que de cualquier otra forma revele información en ellos contenida, quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes.

Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones de las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los plazos y condiciones que se establezca, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente Ley.

La Comisión emitirá disposiciones de carácter general en las que establezca los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, a efecto de que las instituciones de crédito requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.

Artículo 117 Bis.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores estará facultada para proporcionar a autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones y servicios previstos en el artículo 117, así como en la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, que reciba de las instituciones de crédito, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien, por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa prevista en los acuerdos respectivos.¹

¹ Diario Oficial, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 30 de diciembre de 2005.

ANEXO**B****GLOSARIO MINIMO DE
TERMINOS EMPLEADOS POR LA ASF****COMPONENTES DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA**

La descripción que a continuación se presenta, tiene por objeto destacar los fundamentos metodológicos inherentes a la práctica de las auditorías, así como coadyuvar a la interpretación de los resultados y de las acciones que promueve la ASF en ejercicio de sus atribuciones legales.

• Nombre de la Revisión.

Corresponde a la denominación de la auditoría, visita o inspección e incluye, además, la clave de identificación de la misma.

• Criterio de Selección.

Factores determinantes para la selección del sujeto y el objeto de la auditoría.

• Objetivo.

Propósito de la revisión.

• Alcance.

Relación cuantitativa entre la muestra auditada y el universo seleccionado como objeto de la auditoría. Adicionalmente, en la revisión de programas, sistemas, funciones o de programas, sistemas, funciones o proyectos, se indican las fases o componentes que fueron evaluados, para delimitar y ubicar en contexto los resultados obtenidos.

• Áreas Revisadas.

Señalamiento de las unidades administrativas de la entidad fiscalizada responsables de la ejecución de las operaciones, actividades o programas que fueron objeto de la revisión.

• Procedimientos de Auditoría Aplicados.

Descripción de las pruebas y procedimientos de auditoría aplicados en la revisión.

• Resultados-Observaciones.

Los resultados describen los hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría. Las observaciones derivan de los resultados y corresponden al señalamiento puntual de las debilidades e irregularidades detectadas.

- **Acciones Promovidas.**

Son consecuencia y complemento inseparable de las observaciones de auditoría. Se clasifican genéricamente en preventivas y correctivas.

- **Dictamen.**

Opinión o pronunciamiento que emite la ASF respecto del objeto fiscalizado (universo seleccionado), con base en los resultados obtenidos de la muestra auditada.

- **Impacto de la Fiscalización.**

Afectaciones o distorsiones al control de la entidad fiscalizada y sus registros contables, así como la cuantificación económica de las observaciones determinadas por la ASF y la descripción de las consecuencias que implican para la sociedad y deficiencias detectadas.

- 1) Impacto en el Control.**

Repercusión o gravedad de lo observado para el desarrollo administrativo, el control interno y/o el desempeño de la entidad fiscalizada.

- 2) Impacto Contable.**

Cuantificación monetaria de las omisiones, errores numéricos y de cálculo, revelación insuficiente y aplicación de criterios divergentes para el registro contable y/o presupuestal de las operaciones.

- 3) Impacto Económico.**

Cuantificación monetaria de las observaciones determinadas por la ASF a causa del incumplimiento e inobservancia de las disposiciones legales y normativas vigentes, lo cual no necesariamente implica recuperaciones o daños a la Hacienda Pública Federal.

- 4) Impacto Social.**

Incumplimiento de cobertura y/o focalización expresada en términos de: beneficiarios no atendidos; índices de calidad, cobertura o bienestar no alcanzados; déficit en la producción de bienes o servicios; incumplimiento de objetivos y metas; o cualquier otro indicador que mida el impacto que representa para la sociedad la ineficiencia, ineficacia u otras deficiencias observadas.

- **Efectos Estratégicos.**

Repercusión, cambio o beneficio esperado como resultado de las acciones promovidas por la ASF.

- **Comentarios de la Entidad Fiscalizada.**

Apreciaciones de la entidad fiscalizada respecto de los resultados y observaciones dadas a conocer.

Acciones Preventivas

Recomendación. Es la sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada para corregir una deficiencia o irregularidad de carácter administrativo. Generalmente está relacionada con deficiencias del control interno y se promueve con la finalidad de fortalecer los mecanismos de operación, los sistemas de control administrativo, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas y desalentar la comisión de irregularidades.

La recomendación se debe referir a una sugerencia concreta, específica y factible de ser atendida por la entidad fiscalizada. Asimismo, la recomendación puede orientarse a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada, cuando la acción promovida esté relacionada con la eficiencia, eficacia y economía con la que se cumplieron los objetivos y metas institucionales o de sus funciones, subfunciones, actividades institucionales, proyectos y programas, así como sobre el ejercicio de los recursos asignados. La no solventación de lo observado en tiempo y forma puede generar la promoción de una responsabilidad administrativa sancionatoria.

Pliegos de Observaciones.

Es el instrumento por el cual la ASF da a conocer una observación de carácter económico, emitida por presuntos daños o perjuicios, estimables en dinero al erario federal. Por ley, la entidad fiscalizada dispone de un plazo improrrogable de 45 días hábiles para solventar o, en su caso, resarcir al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio del ente público federal el monto observado. Lo anterior, sin perjuicio de que la ASF promueva otro tipo de acciones que estime procedentes. La no solventación de los pliegos de observaciones, en tiempo y forma, genera el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, de responsabilidades administrativas de carácter sancionatorio.

Fincamiento de una Responsabilidad Resarcitoria.

Es el procedimiento mediante el cual la ASF finca a los servidores públicos y/o particulares una responsabilidad de carácter resarcitorio, con el monto de la indemnización correspondiente, por los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. La falta de pago de la sanción impuesta genera que la Tesorería de la Federación efectúe su cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución, ya que se constituye en un crédito fiscal.

Denuncia o Querrela.

Es la acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un tercero, o a un servidor público por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, determinada como resultado de la revisión practicada a una entidad fiscalizada.

Promoción del Fincamiento de una Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Es el procedimiento mediante el cual la ASF solicita a las instancias correspondientes y/o al Órgano Interno de Control (OIC) en la entidad fiscalizada se apliquen las sanciones que procedan de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, porquese presume el incumplimiento de disposiciones normativas por parte de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o porque no actuaron de acuerdo con sus atribuciones y responsabilidades.

Solicitud de Intervención del Órgano Interno de Control.

Es el procedimiento por el cual la ASF solicita al OIC en la entidad fiscalizada, que en el ámbito de sus atribuciones amplíe la revisión, evalúe y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos que incurrieron en irregularidades en su gestión e informe. La no atención de este tipo de acción en tiempo y forma, genera la promoción del fincamiento de una responsabilidad administrativa ante la Secretaría de la Función Pública o las autoridades competentes.

Solicitud de Intervención de la Instancia Recaudadora.

Es el instrumento mediante el cual la ASF determina y hace del conocimiento de la autoridad recaudadora o retenedora, un señalamiento por presunción de errores u omisiones en las declaraciones presentadas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y/o aportaciones de seguridad social, que pudieran significar un daño al erario federal, solicitándoles procedan a la revisión, determinación y liquidación de las diferencias, informando a la ASF sobre los resultados de sus gestiones.

La no atención de este tipo de acción en tiempo y forma genera la promoción del fincamiento de una responsabilidad administrativa sancionatoria, ante el Asimismo, la ASF utiliza el procedimiento mediante el cual comunica a la autoridad correspondiente, acerca de una posible evasión fiscal por parte de un contribuyente, persona física o moral, detectada en el transcurso de la revisión a una entidad fiscalizada, por lo que le solicita se practique una auditoría mediante la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, prevista en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, y en su caso, requiera el pago de las obligaciones omitidas y aplique las sanciones que procedan, informando a la ASF sobre los resultados de dichas gestiones. La no atención de este tipo de acciones en tiempo y forma genera la promoción del fincamiento de una responsabilidad administrativa sancionatoria, ante el Órgano Interno de Control en la entidad recaudadora.

Solicitud de Aclaración.

Es el instrumento mediante el cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada la documentación soporte por operaciones no justificadas y/o comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar lo observado o promover otro tipo de acción. Los responsables en la entidad fiscalizada disponen de un plazo de 45 días hábiles para justificar y presentar la documentación comprobatoria correspondiente; de no ser atendido este requerimiento en tiempo y forma, la ASF formulará el pliego de observaciones correspondiente.

Denuncia de Juicio Político.

Es la acción mediante la cual la ASF formula una denuncia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, respecto de las conductas de los servidores públicos, señalados en el Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Multa.

Es la facultad que ejerce la ASF en contra de los servidores públicos responsables, cuando la entidad fiscalizada, sin causa justificada, no presente dentro del plazo de 75 días que marca la ley, el informe del resultado requerido por la revisión de una situación excepcional. La multa establecida es de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Seguimiento

El objetivo de las actividades de seguimiento sobre la solventación de las observaciones-acciones formuladas y promovidas por la ASF en las auditorías practicadas a los entes públicos, consiste en verificar que se dé la debida atención a las mismas, a fin de que se fortalezca el control interno y se eficiente la gestión de la entidad fiscalizada. Para tal fin, se realizan reuniones de seguimiento con los servidores públicos del ente auditado y se establecen compromisos concretos para ser cumplidos dentro de los plazos establecidos.

Por lo que respecta a las **observaciones y recomendaciones determinadas por los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales**, se acuerda con dichas instancias de fiscalización la realización del seguimiento correspondiente y en caso de detectarse desvíos de recursos o falta de cumplimiento a las disposiciones normativas o legales, la ASF promueve el fincamiento de las responsabilidades que procedan, ante las autoridades competentes, informando de ello a la Cámara de Diputados.

Por la **no atención de lo observado y/o daño económico** a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio del ente público, la ASF promueve el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias y, en su caso, determina las responsabilidades resarcitorias procedentes.

Anexo C

Objetivos y Desarrollo de las Revisiones de la Auditoría Superior de la Federación

Para efectuar las revisiones autorizadas, la ASF practica diversos tipos de auditoría, las que de acuerdo con su objetivo, se clasifican genéricamente en tres grandes grupos: de Desempeño, de Regularidad y Especiales. A su vez, las de Regularidad pueden ser de los siguientes tipos: Financieras y de Cumplimiento, de Obra Pública e Inversión Física, de Sistemas y de los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y delegaciones.

Asimismo, realiza revisiones de Seguimiento respecto de la atención a las observaciones determinadas y para constatar la instrumentación de las recomendaciones y acciones emitidas, con motivo de las auditorías practicadas a ejercicios anteriores.

Por otra parte, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas, o cuando por otras circunstancias pueda suponerse el presunto manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de los recursos públicos federales, la ASF procederá a requerir a las entidades fiscalizadas, la revisión de Situaciones Excepcionales, en los términos de la LFSF.

La naturaleza y objetivos de las revisiones y evaluaciones llevadas a cabo se describen a continuación:

A. Auditorías de Desempeño

Consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado, y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, a nivel institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa.

Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo realmente alcanzado. Dicho examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora. Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía. La intención es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normativa y el propósito para el cual les fueron asignados.

El fin último de este tipo de evaluaciones es promover gestiones públicas honestas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de mejores prácticas y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos. Sus resultados proporcionan una visión objetiva de la forma en que se llevan a cabo las tareas gubernamentales, y aportan a los CC. Diputados Federales y a las entidades fiscalizadas, información, observaciones y recomendaciones para incrementar la calidad de los bienes y servicios que produce y presta el sector público federal.

B. Auditorías de Regularidad

Son las que tienen por objeto verificar que las entidades fiscalizadas hayan recaudado, captado, administrado, ejercido y aplicado los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables. En atención al objeto de la fiscalización, estas auditorías se clasifican en:

B.1. Financieras y de Cumplimiento

Por cuanto hace a los ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados, recaudados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables. De manera particular, se revisa que los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, al igual que sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización, se recaudaron y registraron en la forma y términos establecidos por las disposiciones normativas, y fueron presentados correctamente en la Cuenta Pública.

Asimismo, que los recursos obtenidos a través de financiamientos se contrataron, captaron y registraron de acuerdo con la legislación y normativa aplicable. De resultar procedente, se verifica que los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, y que las transferencias recibidas se registraron adecuadamente y se utilizaron para los fines autorizados.

En materia de egresos, el propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados a las entidades fiscalizadas, se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental y en lo señalado por el Clasificador por Objeto del Gasto.

Asimismo, se verifica que las modificaciones presupuestarias se encuentren respaldadas, que el gasto se efectuó atendiendo a las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, y en especial, que la adquisición y contratación de bienes y servicios se hayan ajustado a la legislación respectiva.

Se revisa que las operaciones fueron registradas con base en los manuales de contabilidad y que estén sustentadas en la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, que reúna los requisitos legales y normativos aplicables.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización; se constata, documentalmente, que los servicios fueron recibidos; y, en su caso, se realizan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios, para confirmar que las operaciones correspondieron a las reportadas.

En lo que respecta a los pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y estén debidamente registrados en la contabilidad y revelados en los estados financieros.

B.2. De Obra Pública e Inversión Física

Su objetivo es constatar que las obras públicas ejecutadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y que los recursos asignados fueron correctamente utilizados; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que éstos fueron debidamente autorizados; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los volúmenes de obra ejecutada y con el tipo y calidad de material utilizado, y que coincidieron con los precios unitarios y extraordinarios autorizados; y que la ejecución y entrega de las obras se ajustaron a lo previsto. Para llevar a cabo lo anterior, se realizan inspecciones físicas y pruebas técnicas.

B.3. De Sistemas

Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados; determinar que hayan sido adecuados y confiables en su diseño y operación, identificando sus atributos básicos de control interno y, en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas.

Al practicar este tipo de auditorías, se analizan, entre otros aspectos, los siguientes: los objetivos, políticas y procedimientos; se selecciona el proceso o sistema a revisar; se definen y aplican las rutinas de verificación; se identifican las deficiencias y los puntos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento a fin de evaluar su correcta operación.

B.4. A los Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones

El propósito de estas auditorías es verificar y evaluar que los recursos públicos federales fueron recibidos por las entidades federativas, los municipios y las delegaciones, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39, y que éstos se ejercieron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normativa aplicables. Las revisiones se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública y de legalidad, entre otros.

C. Auditorías Especiales

Su objetivo consiste en revisar los procedimientos y acciones de la Administración Pública Federal para la creación y desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y, eventualmente, problemas estructurales u operaciones singulares (atípicas) del Gobierno Federal.

El enfoque de este tipo de revisiones es múltiple y puede incluir auditorías financieras, de sistemas, de legalidad, o bien, ocuparse de la evaluación de aspectos o proyectos específicos.

D. Auditorías de Seguimiento

Su objetivo es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la ASF en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.

Estas revisiones se basan, fundamentalmente, en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado.

Revisión de Situaciones Excepcionales

Es el procedimiento mediante el cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada, de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto de la LFSF, la revisión de un concepto específico vinculado de manera directa a denuncias relacionadas con:

- Un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
 - Hechos de corrupción determinados por autoridad competente;
- La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;
- El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o
 - Desabasto de productos de primera necesidad.

Las entidades fiscalizadas, deberán rendir a la ASF, en un plazo que no excederá de setenta y cinco días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, un Informe del Resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados.

Anexo

D

Aspectos sobre el Presupuesto

En lo que respecta al Presupuesto para 2006, se puede señalar que el 14 de noviembre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Ingresos para el 2006 por un billón 973 mil 500 millones de pesos. Del total de ingresos, 836 mil 812.4 millones corresponderán del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y 13 mil 412 millones de pesos serán por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA).²

La ley de Ingresos fija el precio del petróleo de exportación en 36.5 dólares y autoriza al Ejecutivo Federal un monto de endeudamiento interno de hasta 222 mil millones de pesos. Mientras que se prevé una recaudación federal participable, en base a la cual se determinan algunos de los fondos federales que tienen como destino a las entidades y municipios, por un billón 139 mil 400 millones de pesos.

Por su parte, el presupuesto enviado por el ejecutivo y que sumaba un billón 881 mil millones de pesos, luego de ampliaciones que determinó Hacienda y el PRI, por 105 mil millones, de reducciones por 13 mil millones de pesos que dieron por resultado reasignaciones por 92 mil millones de pesos, con lo cual el presupuesto de los ramos, entidades y organismos del sector público ascenderá a cerca de dos billones de pesos, concretamente un billón 973.5 millones de pesos.

De manera que el gasto neto total aumentará en 155 mil millones de pesos con relación al monto aprobado en 2005, lo que significa que el gasto crecerá en 4.7 por ciento en términos reales. El total de las adecuaciones, para el gasto programable fue de 87 mil 439 millones de pesos de manera que suma un billón 406 mil millones de pesos, en tanto que 4 mil 857 millones de pesos serán para el gasto no programable por lo que dicho gasto será de 566 mil millones de pesos el próximo año. (ver Cuadro A)

Cuadro A

ADECUACIONES AL GASTO PUBLICO 2006					
(Miles de pesos)					
	PROYECTO PEF	REDUCCIONES	AMPLIACIONES	REASIGNACIONES	APROBADO PEF
GASTO NETO TOTAL	1,881,200,400.0	13,173,100.0	105,472,700.0	92,299,600.0	1,973,500,000.0
Gasto Programable	1,319,499,430.4	10,049,900.0	97,489,600.0	87,439,700.0	1,406,939,130.4
Gasto No Programable	561,700,969.6	3,123,200.0	7,983,100.0	4,859,900.0	566,560,869.6

Fuente: PEF 2006

Con las adecuaciones los ramos autónomos registrarán una disminución de 7 mil 188 millones de pesos par ubicarse con dicho ajuste en 42 mil 903 millones de pesos. En contraste los ramos administrativos aumentan

² Ver el decreto por parte del Ejecutivo en el Diario Oficial del 20 de noviembre de 2005.

en 53 mil millones de pesos y alcanzarán los 460 mil 833 millones de pesos, de esta forma los ramos generales crecen en 41 mil 189 millones para sumar un billón 59 mil millones de pesos. Asimismo, las entidades de control presupuestario directo verán aumentado sus recursos hasta por 5 mil 785 millones de pesos y disponer de 611 mil 62 millones de pesos.

Sin embargo, al considerar lo aprobado para 2006 contra lo que se aprobó para 2005, se observan importantes reducciones en Comunicaciones y Transportes, Reforma Agraria, Medio Ambiente, Tribunales Agrarios. Del mismo modo se registran reducciones en los recursos destinados a la educación del Distrito Federal, en el Instituto Mexicano del Seguro Social y en Luz y Fuerza del Centro.

Para 2006 el Gasto Neto Total, que dentro de las clasificaciones del gasto público es el agregado más amplio que se maneja y comprende la totalidad de las erogaciones del Sector Público Federal, sumaría un billón 881 mil millones de pesos.³

Con dicho monto el gasto apenas se recuperaría de la caída que registra este año, además de que en lo que va de la presente administración el gasto neto ha observado un crecimiento de 5.3 por ciento en términos reales, sin embargo el gasto neto total representa el 21.4 por ciento del PIB, lo que significa que en el gobierno de Vicente Fox el gasto total subió solamente 1.1 por ciento. (ver cuadro B).

Cuadro B

Año	Gasto Neto Total (Miles de pesos)				
	Corriente	Var. %	Constantes	Var. % real	% del PIB
2000	1,271,160,808.7		1,785,830,154.5		20.3
2001	1,340,416,913.4	5.4	1,779,115,346.2	-0.38	20.2
2002	1,491,274,131.9	11.3	1,850,558,075.7	4.02	21.0
2003	1,675,798,540.5	12.4	1,917,175,444.3	3.60	21.8
2004	1,810,831,789.8	8.1	1,949,168,473.5	1.67	22.1
2005	1,818,441,699.8	0.4	1,880,268,717.6	-3.53	21.4
2006	1,881,200,399.7	3.5	1,881,200,399.7	0.05	21.4

Fuente: PPEF 2006, Cuenta Pública: 2000,2001, 2002, 2003, 2004, 2005,

De esta forma, el Gasto Programable, que comprende los recursos que se destinan a cumplir las funciones y responsabilidades gubernamentales, alcanzaría con la propuesta del Ejecutivo un total de un billón 319 mil millones de pesos y el monto con relación al PIB alcanzaría un 15 por ciento durante el próximo año (Ver cuadro C). Durante esta administración el gasto programable aumentó 8.6 por ciento, no obstante, y por segundo año consecutivo el gasto programable observaría retroceso de aprobarse la propuesta del ejecutivo.

³ Ver SHCP, PEF para 2006

Cuadro C

Gasto Programable					
(Miles de pesos)					
Año	Corriente	Var. %	Constantes	Var. % real	% del PIB
2000	864,708,308.7		1,214,812,604.3		13.8
2001	937,213,913.4	8.4	1,243,950,027.3	2.4	14.1
2002	1,078,860,431.9	15.1	1,338,783,958.0	7.6	15.2
2003	1,241,853,340.5	15.1	1,420,726,103.0	6.1	16.1
2004	1,326,952,489.8	6.9	1,428,323,698.3	0.5	16.2
2005	1,317,103,821.9	-0.7	1,361,885,351.8	-4.7	15.5
2006	1,319,499,430.2	0.2	1,319,499,430.2	-3.1	15.0

Fuente: PPEF 2006, Cuenta Pública: 2000,2001, 2002, 2003, 2004, 2005,

Cabe señalar que con la propuesta del ejecutivo aumentan los recursos para ramos como Aportaciones a la Seguridad Social, en 27 mil millones de pesos; Deuda Pública, con 25 mil millones; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con 18 mil millones; Comisión federal de electricidad con 13 mil millones de pesos o el Costo Financiero con 10 mil millones de pesos, con relación a los recursos aprobados en 2005 (ver cuadro D).

Cuadro D

En 2006 los ramos que más recursos recibirán son:			
(En miles de pesos)			
	APROBADO	PROYECTO	
	2005	2006	CAMBIO
Aportaciones a Seguridad Social	147,679,372.1	175,230,755.1	27,551,383.0
Deuda Pública	158,079,648.7	183,542,629.5	25,462,980.8
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	271,082,863.2	289,005,554.6	17,922,691.4
Comisión Federal de Electricidad	134,272,400.0	147,515,200.0	13,242,800.0
Costo Financiero	31,762,861.3	42,750,748.3	10,987,887.0
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	272,471,600.0	282,934,809.9	10,463,209.9
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	7,250,000.0	15,500,000.0	8,250,000.0
Instituto Mexicano del Seguro Social	202,921,000.0	209,820,400.0	6,899,400.0
Consejo de la Judicatura Federal	16,932,450.1	23,807,144.2	6,874,694.1
Instituto Federal Electoral	6,398,053.1	12,920,636.0	6,522,582.9

Fuente: Elaboración propia con datos del PPEF 2006

En contraste, los ramos que recibirán menos recursos con la propuesta del Ejecutivo serían los Programas de Apoyo para el Fortalecimiento de las entidades federativas, donde como cada año se envía con cero recursos, para Comunicaciones y transportes los recursos se reducen en 16 mil millones; para la SAGARPA no contará con 10 mil millones de pesos; mientras que en medio ambiente y el ramo 25 se reducen 7 mil millones de pesos con relación a lo aprobado en 2005 (ver cuadro E).

Cuadro E

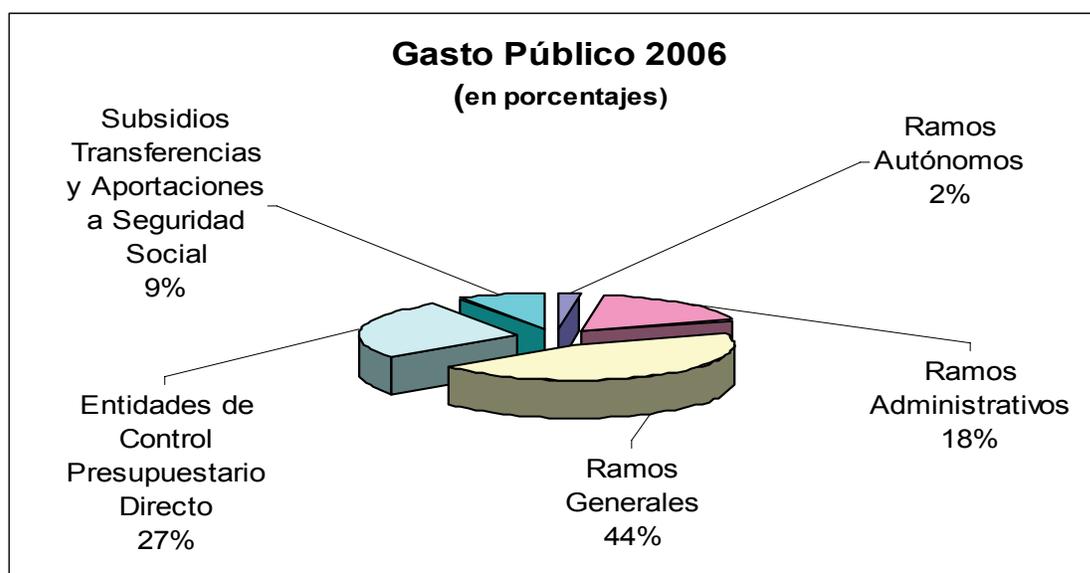
y los que menos recursos recibirán son:
(En miles de pesos)

	APROBADO	PROYECTO	CAMBIO
	2005	2006	
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	20,386,000.0	0.0	-20,386,000.0
Comunicaciones y Transportes	36,694,434.6	20,127,058.4	-16,567,376.2
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	48,396,081.9	37,479,246.3	-10,916,835.6
Medio Ambiente y Recursos Naturales	24,482,864.9	17,007,953.0	-7,474,911.9
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica	36,085,636.0	28,829,605.5	-7,256,030.5
Petróleos Mexicanos	107,815,200.0	105,585,639.9	-2,229,560.1
Educación Pública	127,668,397.7	125,488,427.2	-2,179,970.5
Reforma Agraria	4,856,220.7	2,868,758.9	-1,987,461.8
Hacienda y Crédito Público	26,915,736.5	25,957,145.7	-958,590.8
Economía	7,017,581.9	6,735,439.8	-282,142.1
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	8,143,312.8	7,879,047.6	-264,265.2

Fuente: Elaboración propia con datos del PPEF 2006

El Gasto Público para 2006 quedaría conformado de la siguiente forma: del total del gasto un 2 por ciento se destinarían a Ramos Autónomos, otro 9 por ciento se canalizaría para subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social, en tanto que un 18 por ciento sería para los ramos administrativos, mientras que 27 por ciento de los recursos serán para entidades de Control Presupuestario Directo, y 44 por ciento se destinará a ramos generales. (ver gráfica F)

Gráfica. F



Por su parte, con la propuesta del Ejecutivo el Gasto no Programable llegaría en 2006 a 561 mil millones de pesos, no obstante que en la presente administración el gasto no programable observa una disminución real de 1.6 por ciento, para el próximo año dicho gasto crece en 8.4 por ciento y representa 6.4 por ciento del PIB (ver cuadro G).

Cuadro G

Gasto No Programable					
(Miles de pesos)					
Año	Corriente	Var. %	Constantes	Var. % real	% del PIB
2000	406,452,500.0		571,017,550.2		6.5
2001	403,203,000.0	-0.8	535,165,318.9	-6.3	6.1
2002	412,413,700.0	2.3	511,774,117.7	-4.4	5.8
2003	433,945,200.0	5.2	496,449,341.3	-3.0	5.6
2004	483,879,300.0	11.5	520,844,775.2	4.9	5.9
2005	501,337,877.9	3.6	518,383,365.7	-0.5	5.9
2006	561,700,969.5	12.0	561,700,969.5	8.4	6.4

Fuente: PPEF 2006, Cuenta Pública: 2000,2001, 2002, 2003, 2004, 2005,

A continuación se presentan las cifras de los Analíticos del Presupuesto de Egresos de 2006 al interior de la Secretaría de la Función Pública.⁴

⁴ Los siguientes cuadros están elaborados con base en la información de la subsecretaría de egresos de la SHCP, y dicha información es un comparativo por partida de gasto de 2005 y 2006, se toma el caso de la Secretaría de la Función Pública, se toma los ejemplos de las cabezas del sector central y del órgano administrativo desconcentrado, ver www.shcp.sse.gob.mx. Cabe señalar que esta información es la base para armar el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006					
RAMO 27. SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA					
	Aprobado 2005	Proyecto 2006	CAMBIO	%	VAR. % REAL
TOTAL ENTIDAD	1,385,666,320	1,420,597,100	34,930,780	2.5	-1.1
SECTOR CENTRAL	1,284,540,800	1,316,172,800	31,632,000	2.5	-1.2
SUBTOTAL	296,528,200	310,202,000	13,673,800	4.6	0.9
100. Secretaría	16,878,000	22,625,000	5,747,000	34.1	30.4
110. Unidad de Asuntos Jurídicos	56,026,000	56,945,000	919,000	1.6	-2.1
111. Unidad de Vincul. para la Transparencia	24,078,100	19,132,900	-4,945,200	-20.5	-24.2
112. Contraloría Interna	31,157,000	30,862,000	-295,000	-0.9	-4.6
113. Coord. Gral. de Org. de Vig. y Control	134,650,000	135,915,000	1,265,000	0.9	-2.8
114. Sría. Ej. de la Com. de Transp. y Comb. a la Corr.	18,957,000	19,504,000	547,000	2.9	-0.8
116. Dir. Gral. de Comunicación Social	14,782,100	25,218,100	10,436,000	70.6	66.9
SUBTOTAL	185,011,000	186,644,000	1,633,000	0.9	-2.8
200. Subsecr. de Control y Audit. de la Gest. Pública	18,003,000	21,091,000	3,088,000	17.2	13.5
209. Unidad de Control y Eval. de la Gest. Pública	46,834,000	41,634,000	-5,200,000	-11.1	-14.8
210. Unidad de Auditoría Gubernamental	82,505,000	74,629,000	-7,876,000	-9.5	-13.2
211. Dir. Gral. de Oper. Reg. y Contr. Social	37,669,000	37,633,000	-36,000	-0.1	-3.8
212. Dir. Gral. de Auditorías Externas	0	11,657,000	11,657,000		
SUBTOTAL	233,672,000	233,508,000	-164,000	-0.1	-3.8
300. Subsecr. de Atención Ciud. y Normatividad	28,231,000	28,208,000	-23,000	-0.1	-3.8
309. Unid. de Norm. de Adq., Ob. Pub., Serv. y Patr. Federal	41,726,000	40,996,000	-730,000	-1.7	-5.4
310. Dir. General de Atención Ciudadana	92,519,000	89,109,000	-3,410,000	-3.7	-7.4
311. Dir. Gral. de Respons. y Sit. Patrimonial	38,933,000	40,767,000	1,834,000	4.7	1.0
312. Dirección General de Inconformidades	15,812,000	16,612,000	800,000	5.1	1.4
313. Dir. Gral. de Información e Integración	16,451,000	17,816,000	1,365,000	8.3	4.6
SUBTOTAL	430,166,800	432,833,000	2,666,200	0.6	-3.1
400. Subsecretaría de la Función Pública	44,785,000	26,467,000	-18,318,000	-40.9	-44.6
408. Unidad de Serv. Prof. y Rec. Hum. de la APF	241,373,800	119,454,000	-121,919,800	-50.5	-54.2
409. Unidad de Gob. Electr. y Pol. de Tecn. de la Inf.	103,546,000	95,162,000	-8,384,000	-8.1	-11.8
410. Dir. Gral. de Simplif. Regulatoria	8,319,000	31,718,000	23,399,000	281.3	277.6
411. Dir. Gral. de Eficiencia Admva.	20,057,000	28,105,000	8,048,000	40.1	36.4
412. Dir. Gral. de Plan., Organización y Compensaciones de la APF	12,086,000	34,533,000	22,447,000	185.7	182.0
413. Dir. Gral. de Ingreso, Capacitación y Certificación	0	30,974,000	30,974,000		
414. Dir. Gral. de Atención a Inst. Públicas en Recursos Humanos	0	32,107,000	32,107,000		
415. Dir. Gral. de Evaluación de Sistemas de Profesionalización	0	34,313,000	34,313,000		
SUBTOTAL	139,162,800	152,985,800	13,823,000	9.9	6.2
500. Oficialía Mayor	13,835,000	13,443,000	-392,000	-2.8	-6.5
510. Dirección General de Administración	67,089,800	80,655,800	13,566,000	20.2	16.5
511. Dirección General de Informática	20,427,000	20,622,000	195,000	1.0	-2.7
512. Dir. General de Progr. y Presupuesto	19,092,000	19,045,000	-47,000	-0.2	-3.9
513. Dir. Gral. de Moderniz. Admva. y Procesos	18,719,000	19,220,000	501,000	2.7	-1.0
ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS	101,125,520	104,424,300	3,298,780	3.3	-0.4
A00. Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales	101,125,520	104,424,300	3,298,780	3.3	-0.4

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos, 2006 y Aprobado 2005.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006					
RAMO 27. SECRETARIA DE FUNCION PUBLICA					
100 Secretaría					
	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Cambio	%	Var. % real
Total	16,878,000.0	22,625,000.0	5,747,000.0	34.1	29.3
1103 Sueldos base	2,098,025.0	2,724,788.0	626,763.0	29.9	25.2
1301 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	21,100.0	17,370.0	-3,730.0	-17.7	-20.6
1305 Primas de vacaciones y dominical	59,538.0	76,573.0	17,035.0	28.6	24.0
1306 Gratificación de fin de año	238,154.0	306,290.0	68,136.0	28.6	24.0
1401 Aportaciones al ISSSTE	227,019.0	314,619.0	87,600.0	38.6	33.6
1403 Aportaciones al FOVISSSTE	89,027.0	123,380.0	34,353.0	38.6	33.6
1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	211,762.0	263,787.0	52,025.0	24.6	20.1
1406 Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil	204,844.0	298,656.0	93,812.0	45.8	40.6
1407 Cuotas para el seguro de separación individualizado	1,595,627.0	1,983,296.0	387,669.0	24.3	19.9
1408 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	3,723.0	5,504.0	1,781.0	47.8	42.6
1507 Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	444,992.0	429,830.0	-15,162.0	-3.4	-6.9
1508 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	42,177.0	54,832.0	12,655.0	30.0	25.4
1509 Compensación garantizada	9,170,047.0	12,792,097.0	3,622,050.0	39.5	34.5
1511 Asignaciones adicionales al sueldo	14,256.0	56,664.0	42,408.0	297.5	283.3
1512	19,800.0		-19,800.0		
1601 Impuesto sobre nóminas	277,909.0	346,314.0	68,405.0	24.6	20.2
1801	15,000.0		-15,000.0		
1803	13,000.0		-13,000.0		
1804	1,000.0		-1,000.0		
1805	1,000.0		-1,000.0		
2100 Materiales y ? tiles de Administración y de Enseñanza	96,900.0	114,000.0	17,100.0	17.6	13.4
2200 Productos Alimenticios	132,600.0	153,100.0	20,500.0	15.5	11.3
2400 Materiales y Artículos de Construcción	11,900.0	25,400.0	13,500.0	113.4	105.8
2600 Combustibles, Lubricantes y Aditivos	106,300.0	66,400.0	-39,900.0	-37.5	-39.8
2700 Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	7,300.0	10,100.0	2,800.0	38.4	33.4
3100 Servicios Básicos	533,400.0	1,027,900.0	494,500.0	92.7	85.8
3200 Servicios de Arrendamiento	76,900.0	102,600.0	25,700.0	33.4	28.7
3400 Inherentes	164,000.0	242,700.0	78,700.0	48.0	42.7
3500 Servicios de Mantenimiento y Conservación	272,900.0	409,700.0	136,800.0	50.1	44.8
3800 Servicios Oficiales	316,800.0	631,100.0	314,300.0	99.2	92.1
5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informático	411,000.0	48,000.0	-363,000.0	-88.3	-88.7

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006					
RAMO 27. SECRETARIA DE FUNCION PUBLICA					
200 Subsecretaria de Control y Auditoria de la Gestión Pública					
	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Cambio	%	Var. % real
Total	18,003,000.0	21,091,000.0	3,088,000.0	17.2	13.0
1103 Sueldos base	2,156,408.0	2,899,711.0	743,303.0	34.5	29.7
1301 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	30,300.0	19,925.0	-10,375.0	-34.2	-36.6
1305 Primas de vacaciones y dominical	61,175.0	81,648.0	20,473.0	33.5	28.7
1306 Gratificación de fin de año	244,701.0	326,592.0	81,891.0	33.5	28.7
1401 Aportaciones al ISSSTE	252,514.0	356,943.0	104,429.0	41.4	36.3
1403 Aportaciones al FOVISSSTE	99,025.0	139,978.0	40,953.0	41.4	36.3
1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	219,978.0	257,639.0	37,661.0	17.1	12.9
1406 Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil	232,378.0	343,193.0	110,815.0	47.7	42.4
1407 Cuotas para el seguro de separación individualizado	1,656,538.0	1,928,967.0	272,429.0	16.4	12.3
1408 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	4,209.0	6,313.0	2,104.0	50.0	44.6
1507 Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	301,004.0	168,155.0	-132,849.0	-44.1	-46.1
1508 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	43,344.0	58,414.0	15,070.0	34.8	30.0
1509 Compensación garantizada	10,101,717.0	12,255,539.0	2,153,822.0	21.3	17.0
1511 Asignaciones adicionales al sueldo	14,256.0	67,596.0	53,340.0	374.2	357.2
1512	19,800.0		-19,800.0		
1601 Impuesto sobre nóminas	288,653.0	338,387.0	49,734.0	17.2	13.0
1801	15,000.0		-15,000.0		
1803	13,000.0		-13,000.0		
1804	1,000.0		-1,000.0		
1805	1,000.0		-1,000.0		
2100 Materiales y útiles de Administración y de Enseñanza	74,000.0	91,700.0	17,700.0	23.9	19.5
2200 Productos Alimenticios	78,300.0	98,000.0	19,700.0	25.2	20.7
2400 Materiales y Artículos de Construcción	13,500.0	29,100.0	15,600.0	115.6	107.9
2600 Combustibles, Lubricantes y Aditivos	48,100.0	63,600.0	15,500.0	32.2	27.5
2700 Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	8,100.0	11,600.0	3,500.0	43.2	38.1
3100 Servicios Básicos	884,400.0	440,200.0	-444,200.0	-50.2	-52.0
3200 Servicios de Arrendamiento	22,100.0	71,600.0	49,500.0	224.0	212.4
3400 Inherentes	185,200.0	278,200.0	93,000.0	50.2	44.9
3500 Servicios de Mantenimiento y Conservación	271,700.0	430,900.0	159,200.0	58.6	52.9
3800 Servicios Oficiales	250,600.0	272,100.0	21,500.0	8.6	4.7
5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informático	411,000.0	55,000.0	-356,000.0	-86.6	-87.1

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006					
RAMO 27. SECRETARIA DE FUNCION PUBLICA					
300 Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad					
	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Cambio	%	Var. % real
Total	28,231,000.0	28,208,000.0	-23,000.0	-0.1	-3.6
1103 Sueldos base	3,801,598.0	3,805,739.0	4,141.0	0.1	-3.5
1301 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	34,900.0	26,437.0	-8,463.0	-24.2	-27.0
1305 Primas de vacaciones y dominical	107,295.0	106,602.0	-693.0	-0.6	-4.2
1306 Gratificación de fin de año	429,180.0	426,410.0	-2,770.0	-0.6	-4.2
1401 Aportaciones al ISSSTE	468,944.0	471,926.0	2,982.0	0.6	-3.0
1403 Aportaciones al FOVISSSTE	183,900.0	185,069.0	1,169.0	0.6	-3.0
1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	341,588.0	342,849.0	1,261.0	0.4	-3.2
1406 Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil	473,356.0	472,968.0	-388.0	-0.1	-3.6
1407 Cuotas para el seguro de separación individualizado	2,578,590.0	2,586,980.0	8,390.0	0.3	-3.3
1408 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	8,256.0	8,256.0	0.0	0.0	-3.6
1507 Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	219,891.0	163,864.0	-56,027.0	-25.5	-28.1
1508 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	76,320.0	76,451.0	131.0	0.2	-3.4
1509 Compensación garantizada	16,043,263.0	16,361,827.0	318,564.0	2.0	-1.7
1511 Asignaciones adicionales al sueldo	19,008.0	72,372.0	53,364.0	280.7	267.2
1512	26,400.0		-26,400.0		
1601 Impuesto sobre nóminas	448,511.0	450,250.0	1,739.0	0.4	-3.2
1801	27,000.0		-27,000.0		
1803	23,000.0		-23,000.0		
1804	3,000.0		-3,000.0		
1805	1,000.0		-1,000.0		
2100 Materiales y ? tiles de Administración y de Enseñanza	122,800.0	108,300.0	-14,500.0	-11.8	-15.0
2200 Productos Alimenticios	108,600.0	104,300.0	-4,300.0	-4.0	-7.4
2400 Materiales y Artículos de Construcción	26,400.0	38,200.0	11,800.0	44.7	39.5
2600 Combustibles, Lubricantes y Aditivos	57,200.0	70,100.0	12,900.0	22.6	18.2
2700 Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	16,000.0	15,100.0	-900.0	-5.6	-9.0
3100 Servicios Básicos	793,600.0	868,600.0	75,000.0	9.5	5.5
3200 Servicios de Arrendamiento	179,400.0	101,500.0	-77,900.0	-43.4	-45.4
3400 Inherentes	362,500.0	364,100.0	1,600.0	0.4	-3.1
3500 Servicios de Mantenimiento y Conservación	509,900.0	562,400.0	42,500.0	8.3	4.5
3800 Servicios Oficiales	328,600.0	355,400.0	26,800.0	8.2	4.3
5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informático	411,000.0	72,000.0	-339,000.0	-82.5	-83.1

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006						
RAMO 27. SECRETARIA DE FUNCION PUBLICA						
400 Subsecretaría de la Función Pública						
		Aprobado 2005	Proyecto 2006	Cambio	%	Var. % real
Total		44,785,000.0	26,467,000.0	-18,318,000.0	-40.9	-43.0
1103	Sueldos base	7,401,548.0	3,032,268.0	-4,369,280.0	-59.0	-60.5
1201	Honorarios	390,200.0	337,400.0	-52,800.0	-13.5	-16.6
1301	Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	15,500.0	19,258.0	3,758.0	24.2	19.8
1305	Primas de vacaciones y dominical	207,287.0	84,897.0	-122,390.0	-59.0	-60.5
1306	Gratificaci3n de fin de a3o	829,146.0	339,589.0	-489,557.0	-59.0	-60.5
1401	Aportaciones al ISSSTE	881,232.0	367,280.0	-513,952.0	-58.3	-59.8
1403	Aportaciones al FOVISSSTE	345,581.0	144,031.0	-201,550.0	-58.3	-59.8
1404	Cuotas para el seguro de vida del personal civil	912,609.0	307,690.0	-604,919.0	-66.3	-67.5
1406	Cuotas para el seguro de gastos m3dicos del personal civil	635,702.0	344,137.0	-291,565.0	-45.9	-47.8
1407	Cuotas para el seguro de separaci3n individualizado	6,946,123.0	2,326,344.0	-4,619,779.0	-66.5	-67.7
1408	Cuotas para el seguro colectivo de retiro	10,198.0	5,990.0	-4,208.0	-41.3	-43.4
1507	Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	690,249.0	244,063.0	-446,186.0	-64.6	-65.9
1508	Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	148,319.0	60,897.0	-87,422.0	-58.9	-60.4
1509	Compensaci3n garantizada	20,914,941.0	15,067,169.0	-5,847,772.0	-28.0	-30.5
1511	Asignaciones adicionales al sueldo	19,008.0	53,124.0	34,116.0	179.5	169.5
		26,400.0		-26,400.0		
1601	Impuesto sobre n3minas	1,196,957.0	403,863.0	-793,094.0	-66.3	-67.5
		33,000.0		-33,000.0		
		29,000.0		-29,000.0		
		3,000.0		-3,000.0		
		1,000.0		-1,000.0		
2100	Materiales y ? tiles de Administraci3n y de Ense3anza	150,900.0	83,400.0	-67,500.0	-44.7	-46.7
2200	Productos Alimenticios	132,700.0	85,800.0	-46,900.0	-35.3	-37.6
2400	Materiales y Art3culos de Construcci3n	32,500.0	27,600.0	-4,900.0	-15.1	-18.1
2600	Combustibles, Lubricantes y Aditivos	37,100.0	63,300.0	26,200.0	70.6	64.5
2700	Vestuario, Blancos, Prendas de Protecci3n Personal y Art3culos Deportivos	19,800.0	10,900.0	-8,900.0	-44.9	-46.9
3100	Servicios B3sicos	1,024,600.0	1,823,800.0	799,200.0	78.0	71.7
3200	Servicios de Arrendamiento	125,500.0	101,500.0	-24,000.0	-19.1	-22.0
	Servicios Comercial, Bancario, Financiero, Subcontrataci3n de Servicios con Terceros y Gastos	0.0		0.0		
3400	Inherentes	448,600.0	263,500.0	-185,100.0	-41.3	-43.4
3500	Servicios de Mantenimiento y Conservaci3n	630,300.0	404,800.0	-225,500.0	-35.8	-38.1
3800	Servicios Oficiales	382,000.0	412,400.0	30,400.0	8.0	4.1
5200	Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Inform3tico	164,000.0	52,000.0	-112,000.0	-68.3	-69.4

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006					
RAMO 27. SECRETARIA DE FUNCION PUBLICA					
500 Oficialia Mayor					
	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Cambio	%	Var. % real
Total	13,835,000.0	13,443,000.0	-392,000.0	-2.8	-6.3
1103 Sueldos base	1,480,330.0	1432450	-47,880.0	-3.2	-6.7
1301 Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	9,500.0	6975	-2,525.0	-26.6	-29.2
1305 Primas de vacaciones y dominical	41,545.0	40013	-1,532.0	-3.7	-7.1
1306 Gratificaci3n de fin de a±o	166,181.0	160051	-6,130.0	-3.7	-7.1
1401 Aportaciones al ISSSTE	171,605.0	167725	-3,880.0	-2.3	-5.7
1403 Aportaciones al FOVISSSTE	67,296.0	65775	-1,521.0	-2.3	-5.7
1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil	169,709.0	168194	-1,515.0	-0.9	-4.4
1406 Cuotas para el seguro de gastos m3dicos del personal civil	146,399.0	137162	-9,237.0	-6.3	-9.7
1407 Cuotas para el seguro de separaci3n individualizado	1,289,225.0	1277332	-11,893.0	-0.9	-4.5
1408 Cuotas para el seguro colectivo de retiro	2,428.0	2266	-162.0	-6.7	-10.0
1507 Prestaciones establecidas por condiciones generales de trabajo o contratos colectivos de trabajo	168,979.0	129091	-39,888.0	-23.6	-26.3
1508 Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	29,679.0	28733	-946.0	-3.2	-6.6
1509 Compensaci3n garantizada	8,380,141.0	8461338	81,197.0	1.0	-2.6
1511 Asignaciones adicionales al sueldo	4,752.0	19248	14,496.0	305.1	290.6
1512	6,600.0		-6,600.0		
1601 Impuesto sobre n3minas	222,631.0	220647	-1,984.0	-0.9	-4.4
1801	10,000.0		-10,000.0		
1803	9,000.0		-9,000.0		
1804	1,000.0		-1,000.0		
1805	0.0		0.0		
2100 Materiales y ? tiles de Administraci3n y de Ense±anza	41,500.0	35600	-5,900.0	-14.2	-17.3
2200 Productos Alimenticios	42,200.0	40300	-1,900.0	-4.5	-7.9
2400 Materiales y ArtYculos de Construcci3n	7,700.0	10500	2,800.0	36.4	31.5
2600 Combustibles, Lubricantes y Aditivos	27,900.0	25500	-2,400.0	-8.6	-11.9
2700 Vestuario, Blancos, Prendas de Protecci3n Personal y ArtYculos Deportivos	4,700.0	4100	-600.0	-12.8	-15.9
3100 Servicios B3sicos	322,400.0	328700	6,300.0	2.0	-1.7
3200 Servicios de Arrendamiento	18,500.0	34800	16,300.0	88.1	81.4
3400 Inherentes	107,200.0	100600	-6,600.0	-6.2	-9.5
3500 Servicios de Mantenimiento y Conservaci3n	156,600.0	158400	1,800.0	1.1	-2.5
3800 Servicios Oficiales	318,300.0	367500	49,200.0	15.5	11.3
5200 Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Inform3tico	411,000.0	20000	-391,000.0	-95.1	-95.3

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006						
RAMO 27. SECRETARIA DE FUNCION PUBLICA						
A00 Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales						
	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Cambio	%	Var. % real	
Total	101,125,520.0	104,424,300.0	3,298,780.0	3.3	-0.4	
4301	Transferencias para servicios personales	79,136,449.0	82,233,939.0	3,097,490.0	3.9	0.2
4302	Transferencias para adquisición de materiales y suministros	4,668,100.0	4,509,199.0	-158,901.0	-3.4	-6.9
4303	Transferencias para contratación de servicios	12,896,911.0	1,510,000.0	-11,386,911.0	-88.3	-88.7
4303	Transferencias para contratación de servicios		10,924,893.0	10,924,893.0		
4304	Transferencias para adquisición de bienes muebles		75,500.0	75,500.0		
4312	Transferencias para aportaciones al ISSSTE	2,630,600.0	2,876,450.0	245,850.0	9.3	5.4
4313	Transferencias para incrementos a las percepciones	487,290.0	797,800.0	310,510.0	63.7	57.9
4321	Transferencias para otras medidas de carácter laboral y económicas	210,190.0	297,800.0	87,610.0	41.7	36.6
4323	Transferencias para aportaciones al FOVISSSTE	1,031,600.0	1,128,019.0	96,419.0	9.3	5.4
4324	Transferencias por provisiones para aportaciones al ISSSTE	46,250.0	50,800.0	4,550.0	9.8	5.9
4325	Transferencias por provisiones para aportaciones al FOVISSSTE	18,130.0	19,900.0	1,770.0	9.8	5.8

GASTO PUBLICO							
(Miles de pesos)							
	EJERCIDO 2000	EJERCIDO 2001	EJERCIDO 2002	EJERCIDO 2003	EJERCIDO 2004	APROBADO 2005	PROYECTO 2006
GASTO NETO TOTAL	1,271,160,808.7	1,340,416,913.4	1,491,274,131.9	1,675,798,540.5	1,810,831,789.8	1,818,441,699.8	1,881,200,399.7
Gasto Programable	864,708,308.7	937,213,913.4	1,078,860,431.9	1,241,853,340.5	1,326,952,489.8	1,317,103,821.9	1,319,499,430.2
Gasto No Programable	406,452,500.0	403,203,000.0	412,413,700.0	433,945,200.0	483,879,300.0	501,337,877.9	561,700,969.5
Ramo A. Total Ramos Autónomos	21,903,243.7	24,058,103.8	26,689,786.8	35,079,739.5	31,180,937.0	34,499,702.2	50,092,068.6
Gasto Programable							
01 Poder Legislativo	3,819,896.9	4,449,307.1	4,967,126.0	5,628,900.7	5,538,783.6	6,355,918.5	7,764,176.6
H. Cámara de Diputados	2,262,328.4	2,692,524.3	2,980,103.8	3,299,714.5	3,239,098.1	3,915,407.6	4,386,920.9
Auditoría Superior de la Federación	377,377.0	484,411.3	575,177.6	597,221.0	618,689.6	680,975.7	725,964.5
H. Cámara de Senadores	1,180,191.5	1,272,371.5	1,411,844.6	1,731,965.2	1,680,995.9	1,759,535.2	2,651,291.2
03 Poder Judicial	9,495,180.9	13,920,678.1	15,414,378.5	17,896,438.9	19,471,835.2	21,037,647.2	28,541,212.9
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1,329,473.5	1,566,324.7	1,803,403.3	1,884,909.8	2,245,382.2	2,929,639.3	3,439,783.0
Consejo de la Judicatura Federal	7,123,963.5	11,658,703.2	12,897,183.9	15,046,016.2	16,371,841.9	16,932,450.1	23,807,144.2
Tribunal Federal Electoral	1,041,743.9	695,650.2	713,791.3	965,512.9	854,611.1	1,175,557.8	1,294,285.7
22 Instituto Federal Electoral	8,300,634.8	5,294,158.3	5,850,719.8	10,976,775.8	5,531,101.3	6,398,053.1	12,920,636.0
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	287,531.1	393,960.3	457,562.5	577,624.1	639,216.9	708,083.4	866,043.1
B. Total Ramos Administrativos	267,101,865.0	291,443,109.6	374,376,245.1	384,961,201.0	431,951,432.8	432,567,100.8	407,443,109.2
Gasto Programable							
02 Presidencia de la República	1,454,828.9	1,651,328.0	1,577,772.9	1,606,362.5	1,593,044.6	1,408,059.6	1,628,613.2
04 Gobernación	9,058,385.8	4,355,858.9	5,190,425.0	4,931,390.0	4,949,407.3	3,422,375.4	4,432,813.8
05 Relaciones Exteriores	3,415,821.9	3,707,389.6	3,845,119.8	4,572,976.5	5,350,391.5	4,034,554.7	4,530,738.9
06 Hacienda y Crédito Público	22,426,871.2	23,491,830.5	69,616,800.2	38,222,510.0	26,872,108.1	26,915,736.5	25,957,145.7
07 Defensa Nacional	20,830,485.0	22,031,057.9	22,596,590.6	24,203,438.8	23,846,342.3	24,002,172.1	25,331,900.9
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	24,713,735.6	32,405,430.1	34,298,952.7	40,169,548.3	41,455,835.6	48,396,081.9	37,479,246.3
09 Comunicaciones y Transportes	19,194,535.5	17,390,082.1	24,242,923.6	28,379,053.8	28,290,243.8	36,694,434.6	20,127,058.4
10 Economía	2,733,529.5	4,956,926.7	6,173,092.6	6,703,031.8	6,216,348.4	7,017,581.9	6,735,439.8
11 Educación Pública	85,560,827.7	94,380,922.0	107,991,543.7	113,699,714.3	126,203,134.0	127,668,397.7	125,488,427.2
12 Salud	16,261,354.0	18,113,517.5	20,127,346.9	21,933,600.0	23,694,020.9	34,024,454.0	39,118,906.0
13 Marina	8,396,779.4	8,852,470.3	8,486,411.3	9,201,402.7	8,844,404.0	8,636,421.8	9,081,610.8
14 Trabajo y Previsión Social	3,207,571.3	3,181,274.9	3,162,489.7	3,078,637.8	3,100,523.7	3,185,340.1	3,262,439.5
15 Reforma Agraria	1,722,250.0	1,890,658.8	2,156,402.2	2,987,662.6	4,157,979.3	4,856,220.7	2,868,758.9
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	14,844,895.9	13,243,946.7	14,932,417.4	18,569,453.7	19,103,962.5	24,482,864.9	17,007,953.0
17 Procuraduría General de la República	4,409,841.1	5,451,176.8	6,991,865.7	7,267,047.8	7,521,277.2	8,143,595.1	9,486,381.0
18 Energía	12,335,618.2	14,079,468.9	14,181,278.7	22,235,430.3	60,033,271.6	26,413,934.2	27,331,273.1
20 Desarrollo Social	13,332,161.1	13,282,300.0	17,887,405.8	18,019,682.3	21,119,691.6	23,744,119.4	26,486,181.8
21 Turismo	1,032,186.6	1,516,505.7	1,925,991.9	2,245,292.3	2,466,877.8	1,147,453.8	1,230,827.0
27 Función Pública	1,117,922.7	1,161,479.6	1,242,742.9	1,294,159.2	1,376,902.1	1,385,666.3	1,420,597.1
31 Tribunales Agrarios	441,259.5	472,551.3	520,853.5	528,872.2	620,246.1	666,995.2	578,732.1
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	621,004.1	670,117.4	782,630.5	845,195.6	889,182.7	1,068,374.9	1,142,910.1
36 Seguridad Pública	0.0	5,156,815.9	6,388,988.3	6,259,608.4	6,397,602.5	7,036,818.7	8,761,200.0
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	0.0	0.0	56,199.2	66,014.3	80,680.6	72,134.5	74,907.0
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	0.0	0.0	0.0	7,941,115.8	7,777,947.6	8,143,312.8	7,879,047.6
C. Total Ramos Generales	685,018,900.0	710,230,300.0	754,666,000.0	840,456,600.0	928,764,520.0	949,938,918.7	1,018,014,819.5
Gasto Programable	303,122,500.0	328,262,900.0	362,083,800.0	437,717,900.0	476,937,120.0	480,363,902.1	499,064,598.3
19 Aportaciones a Seguridad Social	86,116,000.0	88,947,900.0	102,331,100.0	117,540,600.0	131,004,920.0	147,679,372.1	175,230,755.1
23 Provisiones Salariales y Económicas	21,715,300.0	15,098,400.0	17,928,600.0	23,788,200.0	20,473,000.0	5,130,030.8	5,998,683.1
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica	13,682,200.0	14,799,300.0	15,677,600.0	17,671,500.0	16,933,800.0	36,085,636.0	28,829,605.5
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	181,609,000.0	209,417,300.0	226,146,500.0	247,728,000.0	258,830,900.0	271,082,863.2	289,005,554.6
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0.0	0.0	0.0	30,989,600.0	49,694,500.0	20,386,000.0	0.0
Gasto No Programable	381,896,400.0	381,967,400.0	392,582,200.0	402,738,700.0	451,827,400.0	469,575,016.6	518,950,221.2
24 Deuda Pública	134,553,200.0	140,203,600.0	121,578,200.0	134,138,200.0	138,063,500.0	158,079,648.7	183,542,629.5
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	178,136,200.0	196,931,200.0	214,909,800.0	225,227,800.0	239,890,200.0	272,471,600.0	282,934,809.9
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	8,689,400.0	4,982,400.0	12,111,700.0	12,961,600.0	28,938,400.0	7,250,000.0	15,500,000.0
34 Erogaciones para Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	60,517,600.0	39,850,200.0	43,982,500.0	30,411,100.0	44,935,300.0	31,773,767.9	36,972,781.8
D. Total Entidades de Control Presupuestario Directo	389,652,000.0	417,743,900.0	452,341,900.0	553,701,000.0	605,450,600.0	570,537,161.3	605,277,288.2
Gasto Programable	365,095,900.0	396,508,300.0	432,510,400.0	522,494,500.0	573,398,700.0	538,774,300.0	562,526,539.9
GYN Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado	39,747,500.0	45,910,100.0	47,670,600.0	58,084,300.0	61,032,400.0	68,273,000.0	73,395,400.0
GJR Instituto Mexicano del Seguro Social	132,585,000.0	147,425,000.0	157,747,200.0	177,512,500.0	193,258,400.0	202,921,000.0	209,820,400.0
TOQ Comisión Federal de Electricidad	87,784,500.0	93,321,100.0	99,539,200.0	134,085,100.0	142,222,300.0	134,272,400.0	147,515,200.0
T10 Luz y Fuerza del Centro	14,531,200.0	15,300,200.0	16,739,500.0	24,809,500.0	27,534,200.0	25,492,700.0	26,209,900.0
TZZ Petróleos Mexicanos	85,966,300.0	91,675,100.0	104,530,400.0	124,423,300.0	149,351,400.0	107,815,200.0	105,585,639.9
CAPUFE	3,440,600.0	1,946,800.0	5,350,600.0	2,675,000.0	0.0	0.0	0.0
LOTENAL	1,040,800.0	930,000.0	932,900.0	904,800.0	0.0	0.0	0.0
Gasto No Programable	24,556,100.0	21,235,600.0	19,831,500.0	31,206,500.0	32,051,900.0	31,762,861.3	42,750,748.3
Costo Financiero	24,556,100.0	21,235,600.0	19,831,500.0	31,206,500.0	32,051,900.0	31,762,861.3	42,750,748.3
TOQ Comisión Federal de Electricidad	5,343,000.0	6,407,900.0	6,145,400.0	6,994,200.0	5,871,200.0	6,800,806.5	8,997,377.4
TZZ Petróleos Mexicanos	19,136,800.0	14,827,700.0	13,686,100.0	24,212,300.0	26,180,700.0	24,962,054.8	33,753,370.9
ISSSTE	76,300.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Resta por concepto de Subsidios, transferencias y aportaciones a Seguridad Social	92,515,200.0	103,058,500.0	116,799,800.0	138,400,000.0	186,515,700.0	169,101,183.2	199,626,885.8

Fuente: Cuenta Pública: 2000,2001, 2002, 2003, 2004, Aprobado por la Cámara de Diputados 2005 y PPEF 2006.

INDICE DE CUADROS

	Página
GRAFICA 1. Tres marcos de referencia en administración pública.....	16
GRAFICA 2. Síntesis de características diferenciales entre la administración y gestión pública.....	18
GRAFICA 3. Comparación de tres formas de Institucionalismo.....	24
GRAFICA 4. Situaciones de cambio en organizaciones públicas.....	25
GRAFICA 5. Efectos del cambio en las organizaciones públicas.....	32
GRAFICA 6. Cambio de la Política de Gestión Pública en México.....	37
GRAFICA 7. Esquema General de modernización.....	39
GRAFICA 8. Ciclo básico del proceso de indicadores de desempeño.....	52
GRAFICA 9. México encuesta sobre transparencia: áreas críticas.....	58
GRAFICA 10. Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental, Cuenta Pública 2003.....	70
GRAFICA 11. Cobertura Institucional, Sector Público Presupuestario, Cuenta Pública 2002.....	73
GRAFICA 12. Acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación 2002.....	83

	Página
GRAFICA 13. Proceso de revisión y fiscalización de Cuenta Pública Federal 2004.....	91
GRAFICA 14. Normas relacionadas con Fideicomisos Públicos.....	97
GRAFICA 15. El ciclo presupuestario en México.....	169

INDICE DE GRAFICAS

CUADRO 1. Redimensionamiento del Sector Paraestatal 2000-2005.....	36
CUADRO 2. Plazas de la Administración Pública Federal (por nivel 2004).....	41
CUADRO 3. Plazas de la Administración Pública Central (por nivel 2004).....	42
CUADRO 4. Cuantificación monetaria de las observaciones, Cuenta Pública 2003.....	80
CUADRO 5. Composición del probable efecto contable, Cuenta Pública 2003.....	80
CUADRO 6. Efectos Contables y Económicos de las Auditorías, Cuenta Pública 2002.....	83
CUADRO 7. Efectos Contables (Registro y Revelación) Cuenta Pública 2002.....	84
CUADRO 8. Efectos Económicos 2002 Cuenta Pública 2002.....	84
CUADRO 9. Efecto económico de las principales observaciones determinadas, Cuenta Pública 2001.....	85

CUADRO 10. Operaciones no Reveladas Adecuadamente, Conforme a principios de Contabilidad Gubernamental, Cuenta Pública 2001.....	86
CUADRO 11. Observaciones que se derivaron de la revisión de las obligaciones del Fobaproa-Ipab, Cuenta Pública 2001.....	86
CUADRO 12. Observaciones por incumplimiento a la normatividad, Cuenta Pública 2001.....	87
CUADRO 13. Fideicomisos por dependencia.....	96
CUADRO 14. Fideicomisos, Mandatos y Actos Jurídicos Análogos sin Estructura	99
CUADRO 15. Fondo de empresas expropiadas del sector azucarero Cuenta Pública 2002.....	107
CUADRO 16. Erogaciones Presupuestarias, 1996-2001, Cuenta Pública 2001.....	141
CUADRO 17. Ingresos, Gastos y Balance Público En porcentaje del PIB.....	175
CUADRO 18. Participación del Empleo Público En la Población Activa.....	199
CUADRO 19. Programa de retiro y Separación Voluntaria 2001-2003.....	200
CUADRO 20. Secreto Bancario, Fiduciario y Fiscal frente al derecho De Acceso a la Información.....	206