



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**POLÍTICA PÚBLICA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN:
EL CASO DE LOS FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS
Y CONTRATOS ANÁLOGOS**

TRABAJO PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

CLAUDIA ELIZABETH VARGAS GUZMÁN

Asesor: Lic. Inocente Reyes Mejía

Fecha: Septiembre 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Agradecimientos

A Dios, por darme la oportunidad de nacer, crecer y vivir en México y permitirme estudiar la Licenciatura en Economía en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), dónde conocí a los amigos que se volvieron mis hermanos y al hombre que se volvió mi vida.

A mi papá por sus desvelos, su desgaste y su sufrimiento en la carretera, para que nunca faltara el alimento en la mesa y ni la educación en la cabeza y a mi mamá, por sus cuidados, su desvelo, su amor y sus consejos, porque siempre guiaron mis pasos y me hicieron una mujer de provecho.

A mis hermanas, porque Reyna siempre fue mi ejemplo de vida y me ayudó en el camino de mi preparación académica y a Nadia, porque nunca dijo no cuando necesitaba su apoyo. A los dos con todo mi amor porque son las amigas que escogí para vivir con ellas toda la vida.

A mis amigos y amigas, porque fueron cómplices y hermanos en esa travesía tan hermosa que fue estudiar en Acatlán, porque con ellos aprendí que no importa la distancia ni el tiempo para seguir juntos y que basta una llamada para saber que seguimos siendo "banda parranda".

A Paty, por todo su apoyo y asesoría y hasta por las gestiones que tuvo que hacer a mi nombre para cerrar este ciclo, porque sin su ayuda hubiera sido más complicado y lento. A Martín y Álvaro, porque han sido los ángeles que Dios me mandó cuando más lo necesitaba y a Jorge Luis, porque con él aprendí que "Por mi Raza hablará el Espíritu" es mucho más que sólo el lema de la UNAM.

A mis profesores, porque de ellos aprendí la importancia de amar lo que haces y estar convencido de ello para seguirlo haciendo, aún cuando el salario no ayude mucho. A Inocente, por su cariño y apoyo, porque creyó en mí y tomó en sus manos este proyecto para ayudarme a concluir esta etapa de mi vida, por la fe y confianza que me tiene y porque algún día creyó que podíamos tener el "Premio Noble de Economía". Con todo mi cariño, muchas gracias Ino, Hugo, Chema y Lourdes.

Y al hombre que se volvió mi vida y que quiso compartirla conmigo: Eleazar, porque para apoyarme aprendió a dormirse con la luz prendida, por sus desvelos, su comprensión, su amor, sus regaños y su ayuda para concluir este ciclo y porque con él he aprendido que el amor es más que cuatro letras.

A todos, muchas gracias.

Índice

	Página
Introducción	5
Objetivo general y objetivo particular	9
Capítulo 1. La función del Estado en el Neoinstitucionalismo	10
Capítulo 2 La falta de credibilidad en el Estado	20
Capítulo 3. La Auditoría Superior de la Federación	29
3.1.1. Antecedentes de la fiscalización y la rendición de cuentas en México.	29
Capítulo 4. Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos	35
4.1.1. Definiciones, Antecedentes y Marco Jurídico	35
4.1.1.1. Fideicomiso	35
4.1.1.2. Fondo	41
4.1.1.3. Mandato	44
4.1.1.4. Contrato Análogo.	46
4.1.2. Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos como política pública del Gobierno Federal	50
Capítulo 5. Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Informe Integral sobre Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos.	52
5.1.1. Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	53
5.1.2. Censo de Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos realizado por la Auditoría Superior de la Federación.	55
5.1.2.1. Problemática del censo	58
5.1.2.2. Resultados del censo	65
Capítulo 6. Conclusiones	83
Bibliografía	87
Anexo	91

Introducción

En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 74, fracción VI y 79, fracción I; de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) artículos 3, 5 y 16, fracción VI, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como órgano técnico del Poder Legislativo, fiscaliza de forma externa a los tres Poderes de la Unión, a los organismos públicos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios y a cualquier persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato, fondo o cualquier otra figura jurídica, cuando ejercen recursos públicos federales. Asimismo, realiza auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de desarrollo.

Con base en ello y como resultado del proceso de fiscalización de la ASF, se han detectado, dentro de la gestión pública gubernamental, diversas áreas de oportunidad que considera deben ser atendidas, a efecto de abatir la opacidad y el riesgo que las han caracterizado. Con ello, la ASF busca fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

En el caso de los fideicomisos, mandatos y contratos análogos, reciben recursos públicos federales. No obstante, hasta ahora no existe algún mecanismo de control, seguimiento o fiscalización, que permita conocer de manera plena y exacta, tanto el universo de dichas figuras jurídicas, como el ejercicio del gasto público que se realiza por medio de ellas, ya que no se reportan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La actuación de la ASF, en lo que se refiere a la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2003 y 2004, estuvo orientada a la realización de auditorías a diversos fideicomisos, cuyos resultados se vieron reflejados en la promoción de acciones encaminadas a mejorar el control en los procesos de registro, renovación o actualización, extinción y baja de esas figuras jurídicas.

Como consecuencia de dichas recomendaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), determinó modernizar el sistema de registro y control de las citadas figuras jurídicas, por lo que a partir de 2005 puso en operación el Sistema de Control y

Transparencia de Fideicomisos (SCTF), lo que motivó su revisión, por parte de la ASF, en la Cuenta Pública de 2005.

Los resultados de la revisión de la Cuenta Pública de 2005, concluyeron que el SCTF presentaba avances importantes ya que facilitaba la captura de la información y la consulta de los actos jurídicos registrados; mejoró su control al definir las responsabilidades de las áreas involucradas en la operación del citado sistema en relación con la captura, validación, revisión e integración de informes y se facilitó su fiscalización, al permitir el acceso a los órganos de fiscalización como la ASF y la Secretaría de la Función Pública (SFP). No obstante, la ASF concluyó que en el SCTF, no se registra la totalidad de las figuras jurídicas, toda vez que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos públicos constitucionalmente autónomos, no tienen la obligación de incluir en ese sistema los actos jurídicos que constituyen.

Bajo ese contexto, con motivo de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2006, la ASF a través de la Dirección General de Auditoría Especiales (DGAE), adscrita a la Auditoría Especial de Desempeño (AED) de la ASF practicó la revisión denominada **"Informe Integral sobre Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos"**, con el objetivo de realizar un censo e integrar el universo de Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos, sin estructura orgánica (no considerados entidad paraestatal), que en el ejercicio fiscal de 2006 recibieron recursos públicos federales, o que al cierre del referido ejercicio fiscal mantenían en su patrimonio recursos públicos federales.

Cabe aclarar que, aún cuando en el título de la revisión no se contemplaron los fondos, la DGAE solicitó información sobre estas figuras jurídicas, dado que en algunos casos, los entes seleccionados utilizan la figura del fondo para administrar los recursos públicos federales que les fueron transferidos al amparo de algún programa.

Con el fin de abordar la forma en la que operan estas figuras jurídicas en el ejercicio de los recursos públicos, presentamos un análisis desde una perspectiva teórico-práctica, contemplando algunos aspectos sobre las funciones del estado, dentro del contexto histórico, hasta llegar a los resultados obtenidos por la DGAE en el censo sobre

fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, integrado con la información obtenida de los entes seleccionados que forman parte de los Poderes de la Unión.

En el capítulo 1 se presenta, como marco teórico, la corriente Neoinstitucionalista, ya que es esta corriente quien aborda la importancia de la fiscalización del quehacer gubernamental dentro de las nuevas funciones que adquiere el Estado.

La reconfiguración que ha tenido en Estado para adaptarse a las necesidades de legitimidad de su función, lo han llevado a buscar mecanismos más sofisticados de vigilancia del quehacer gubernamental; todo ello ha sido provocado por la falta de credibilidad en él y en sus instituciones. Este aspecto se aborda, de manera general, en el capítulo 2.

La actividad de fiscalización en México, así como la evolución de la entidad de fiscalización superior de la Federación, ha jugado un importante papel dentro de la estrategia de desarrollo nacional y como elemento crucial en las políticas públicas. En este sentido, el análisis histórico, se impone como un elemento imprescindible, mismo que se aborda en el capítulo 3.

No es objetivo del presente documento presentar un estudio pormenorizado del marco teórico conceptual de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, el cual requiere de un proceso de investigación específica y puntual al respecto. No obstante, en el capítulo 4, se presentan los aspectos fundamentales de dichas figuras, a efecto de lograr una mejor comprensión del objeto del censo realizado por la ASF.

El capítulo 5, tiene como propósito presentar los resultados obtenidos por la DGAE en el censo sobre fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, integrado con la información obtenida de los entes seleccionados que forman parte de los Poderes de la Unión, de los organismos públicos constitucionalmente autónomos y de los gobiernos estatales y municipales, mismos que fueron entregados por el Auditor Superior de la Federación al pleno de la Cámara de Diputados el 27 de marzo de 2008, con motivo de la entrega del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, año crucial por la importancia que adquirió la fiscalización de los recursos

públicos federales en virtud de las denuncias por los malos manejos de dichos recursos en la Administración Pública Federal.

Finalmente, el capítulo 6, pretende recoger las conclusiones vertidas por la ASF en relación con los resultados obtenidos en el censo.

Objetivo General

Presentar los resultados obtenidos por la Dirección General de Auditorías Especiales adscrita a la Auditoría Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, en la revisión denominada **"Informe Integral sobre Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos"**, con información proporcionada por 176 entes que se seleccionaron del universo conformado por los tres Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos y los gobiernos estatales y municipales, a fin de conocer el universo de figuras jurídicas sin estructura orgánica (no considerados entidad paraestatal), que en el ejercicio fiscal de 2006 recibieron recursos públicos federales, o que al cierre del referido ejercicio fiscal mantenían en su patrimonio recursos públicos federales

Objetivo Particular

Conocer el avance en la transparencia y rendición de cuentas de los entes seleccionados que en el ejercicio fiscal de 2006 constituyeron Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos con recursos públicos federales; que en el citado ejercicio fiscal aportaron recursos públicos federales a las referidas figuras jurídicas, o que en su patrimonio mantuvieron recursos públicos federales en el referido ejercicio fiscal.

Capítulo 1. La función del Estado en el Neoinstitucionalismo

José Antonio Rivas Leone¹, menciona que en la mayor parte de las teorías políticas, las instituciones políticas tradicionales -como la legislatura, el sistema legal, los partidos políticos, la empresa y las instituciones religiosas y sociales- han ocupado un papel central y al mismo tiempo, han sido objeto de estudio y de producción de enfoques, propuestas y críticas.

La relevancia de las instituciones estriba, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia y el sistema político, sino además y de manera especial, las prácticas políticas del ciudadano, las conductas, las reglas, las normas, las rutinas, los códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

En ese sentido, José Ayala Espino² señala que "los individuos y agentes toman decisiones económicas y políticas en una economía con información incompleta y asimetrías de poder, lo cual genera incertidumbre y conflictos distributivos. Por ello, la racionalidad individual no implica la racionalidad social y la maximización individual no se extiende a la maximización social. Por esta razón también los beneficios sociales difieren de los beneficios privados y los costos sociales marginales difieren de los rendimientos sociales y en consecuencia los supuestos maximizadores de los individuos racionales no operan a plenitud".

"Para regular estas discrepancias y gobernar los conflictos entre agentes se requiere de un orden institucional y de una *tercer fuerza* (el Estado) con Poder suficiente para establecer un marco de restricciones y obligaciones consagradas en las instituciones y normas, formales e informales y las escritas en las leyes y contratos. Este vasto conjunto de instituciones se convierten en marco de restricciones bajo las cuales se organizan y estructuran las funciones económicas y políticas del Estado. Este fija, en última instancia, el techo bajo el cual los individuos y los grupos actúan, eligen y deciden de acuerdo con

¹ Rivas Leone, José A "El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", página 37, Reflexión Política Año 5 núm. 9, IEP - UNAB Colombia, junio de 2003.

² Ayala Espino, J. "Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico", introducción, págs. 51 y 52, Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión 2005.

una lógica económica racional, pero también de acuerdo con un marco de restricciones y obligaciones institucionales".³

Así, el enfoque Neoinstitucionalista afirma que las instituciones juegan un papel crucial en la dinámica y desarrollo de cualquier sistema económico. Como señala Villas (2002)⁴, en el Neoinstitucionalismo, el mal funcionamiento de la economía es imputado ante todo a las fallas institucionales y, en particular, a las fallas en las instituciones estatales. En consecuencia, se aceptó en las recomendaciones de políticas, que la reforma de la economía en un sentido de promoción de las relaciones de mercado, debía acompañarse y estar apoyada por una equivalente reforma institucional.

Por otra parte, para José Ayala (2005), el cambio institucional tiene como objetivo definir nuevos derechos, reducir los costos de transacción, atenuar los problemas de información (oportunismo) y la reestructuración organizacional. En ese orden de ideas, Emilio Albi (2000)⁵ establece que el tradicional modelo burocrático se transforma fundamentalmente con:

1. Reformas organizativas y presupuestarias.
2. El uso de los mecanismos cuasi-competitivos de mercado y de las privatizaciones.
3. Mecanismos de motivación del funcionario.
4. Un nuevo modelo de fiscalización o control.

Reformas organizativas

Como señala José Ayala (2005), el Neoinstitucionalismo supone que los costos de transacción se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir.

Por tanto, Emilio Albi (2000) señala que el Gobierno decide políticamente los objetivos públicos mientras que la Administración gestiona. Eso implica que los miembros de un gobierno defienden los intereses específicos y, por tanto, diversos que compiten entre sí.

³ Ibid.

⁴ Villas, Carlos M. "La piedra en el zapato: Estados, Instituciones Públicas y Mercado", artículo publicado en la compilación "La Realidad Económica Actual y las Corrientes Teóricas de su interpretación, Un debate inicial" coordinado por Leticia Campos Aragón, Ed. IIE-UNAM-Porrúa, México 2002.

⁵ Albi Ibáñez, E. "Público y Privado, un acuerdo necesario", capítulo II "Las Políticas Públicas y su Gestión", Ed. Ariel, S.A., 2000.

De esta forma se genera un marco de competencia y de controles recíprocos, que sirve para producir la información necesaria para la toma de decisiones.

Sin embargo, en la defensa de los intereses propios, los miembros del gobierno pueden incurrir en la omisión de información, en virtud de lo cual, es necesario que los tomadores de decisiones en el Gobierno no tengan intereses sectoriales, sino objetivos globales como el bienestar de la sociedad. En ese sentido se plantea la reorganización de la estructura del Estado, que de mayor importancia a las grandes áreas funcionales de la política pública.

Por lo que respecta a la Administración, es necesario contar con la máxima claridad de objetivos y una adecuada estructura organizativa que permita separar las funciones políticas de decisión y asesoramiento, de las actividades de regulación, financiamiento o producción.

Reformas presupuestarias

En los años recientes, señala Jorge A. Chávez Presa (2002)⁶, varios países han reformado sus procesos presupuestarios, como parte de una reforma fiscal y administrativa del gobierno, para lo cual, se han diseñado programas de modernización administrativa con el propósito de reducir el costo de operación de la administración pública y se han involucrado cambios en la organización del aparato gubernamental, la estructura organizacional de las instituciones públicas, los sistemas de manejo de personal y, es especial, en el sistema presupuestario.

En ese sentido, Emilio Albi (2000) señala que las mejoras de gestión deben centrarse en establecer objetivos y relacionarlos presupuestariamente con su costo, en función de lo que se pretende conseguir y cómo se pretende conseguir.

Las mejoras que produce una presupuestación y gestión por objetivos pueden clasificarse, de acuerdo con Emilio Albi (2000), en tres puntos: 1) los miembros de una unidad administrativa toman conciencia de los objetivos asignados; 2) la gestión y la actividad de la unidad se plantea en el marco del aumento de su productividad y 3) se

⁶ Chávez Presa, Jorge A. "Para recobrar la confianza en el Gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público", capítulo V "La Nueva Estructura Programática y sus características", Ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión 2002.

alcanza una mejor satisfacción en el trabajo, a causa de la participación en el establecimiento de objetivos, en la determinación del presupuesto y en gestión.

Se trata de un cambio profundo en la gestión y presupuestación interna de determinadas unidades, con efectos presupuestarios más amplios. El presupuesto basado en resultados (PbR) es un mecanismo de control en la asignación del presupuesto, en función de los objetivos alcanzados de forma histórica. Actualmente se aplica en países como Estados Unidos y Brasil.

Con la implementación del PbR, se permite identificar los objetivos que los ejecutores del gasto persiguen, además de que incide en la rendición de cuentas, ya que involucra otros mecanismos que permiten medir los resultados obtenidos por los ejecutores de gasto, como los convenios o bases de desempeño, en las que se comprometen objetivos y metas.

Los mecanismos cuasi-competitivos de mercado

Emilio Albi (2000) señala, que los mecanismos cuasi-competitivos de mercado representan nuevos instrumentos que permiten promover una gestión descentralizada de la Administración Pública.

La contratación externa con el sector privado, para la producción de bienes y servicios públicos, permite al Estado gestionar menos burocráticamente las políticas públicas. Además, la contratación externa a través de mecanismos como la licitación pública, pueden lograr un buen nivel de eficiencia, al promover la competencia entre los actores que participan, en virtud de lo cual, los productores públicos y privados, compiten por los fondos que la Administración Pública dedicará a una determinada política pública.

Las privatizaciones

José M. Salazar⁷ menciona que la privatización se plantea como un instrumento para mejorar la gestión del Estado en sus funciones importantes, suspender la ejecución de las funciones no esenciales que puede realizar mejor el sector privado y reorientar la acción del Estado a lo que eran las *funciones auxiliares* (fomento, desarrollo y regulación

⁷ Salazar Xirinachs, José Manuel "El papel del Estado y del Mercado en el Desarrollo Económico"; en: "El Desarrollo Desde Dentro. Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina", Compilador Osvaldo Sunkel, Lecturas del Trimestre Económico Núm. 71, FCE 1991, página 490.

adecuada de los mercados asociados directamente con la producción, el desarrollo de mecanismos eficientes, de intermediación financiera y de acceso al crédito, la construcción de infraestructura científica y tecnológica y, otros servicios de apoyo a la reconversión industrial agrícola) para mejorar la competitividad estructural. En ese sentido, se plantea la privatización de empresas productivas "no estratégicas".

No obstante, de acuerdo con Emilio Albi (2000), el principal objetivo del proceso privatizador no ha sido la promoción de la eficiencia económica de las empresas públicas que se privatizan, sino la obtención de recursos para reducir el endeudamiento público. Sin embargo, el nivel de endeudamiento, aunado a la eventual falta de pago y las dificultades para colocar la deuda, deberá ser tal, que la venta de las empresas signifique el impacto en la disminución de la citada deuda. Por el contrario, la venta tendrá un saldo neutral en la reducción de la deuda.

En ese sentido, la regulación económica intenta complementar al mercado, lo que supone la creación de agencias reguladoras en las que delega la labor de vigilar el funcionamiento de los sectores donde generalmente se encuentran las empresas privatizadas.

Mecanismos de motivación del funcionario

De acuerdo con Emilio Albi (2000), la función pública requiere una burocracia políticamente imparcial para su buena actuación. El empleo público necesita estabilidad y su acceso y promoción ha de realizarse bajo criterios de mérito y capacidad para evitar la corrupción, el nepotismo y la incompetencia.

Es por ello que, como señala José A. Chávez Presa (2002), para atraer y retener a los mejores profesionistas en el servicio público, es recomendable que el Gobierno introduzca un esquema que permita la competencia entre dichos profesionistas para ocupar los distintos niveles de responsabilidad de los mandos operativos, medios y superiores, es decir, es necesario que se establezca el servicio civil profesional abierto.

Continuando con José A. Chávez Presa (2002), un sistema de servicio civil profesional exige una división práctica y eficaz del trabajo dentro de la Administración Pública Federal (APF), lo que contribuiría a promover un intercambio de funcionarios con capacidades

probadas y perfiles adecuados entre el sector público y privado. Asimismo, un servicio civil profesional abierto implica remuneraciones a los servidores públicos acorde con las opciones que tiene en el mercado laboral.

Un nuevo modelo de fiscalización o control

Jorge A. Chávez Presa⁸ señala que evaluar el desempeño y los resultados es medir, continua y periódicamente, el cumplimiento de la misión y los objetivos de la organización, de un programa o de un proyecto. En el sector público Federal, dicha evaluación tiene como propósito retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación al considerar la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario, teniendo en cuenta que los productos y servicios ofrecidos deben producir beneficios reales a la población.

Para evaluar continua y periódicamente el desempeño y los resultados que logra la APF, en México se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que se integra por cinco elementos, a saber:

- 1) Indicadores, cuyos objetivos son medir el costo, la calidad y el efecto social de los servicios públicos, así como evaluar el desempeño de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y verificar que los recursos públicos se utilicen eficacia y eficiencia.
- 2) Convenios de desempeño, son compromisos públicos establecidos por ejecutores frente a la sociedad, donde se determinan las metas de los indicadores.
- 3) Encuestas a beneficiarios, permiten conocer información cualitativa que complementa la información de los indicadores ya que con ellas se obtiene información directa de la ciudadanía, se conoce la opinión de los beneficiarios acerca de los bienes y servicios públicos y se retroalimentan los ejecutores, sobre la efectividad de los programas, proyectos y actividades gubernamentales.
- 4) Auditorías de resultados, para garantiza que la información que alimenta al SED es confiable, por lo que se deberán hacer auditorías periódicamente a las unidades responsables de la Administración Pública Federal, a programas clave y, de manera aleatoria, al resto de los programas.

⁸ Chávez Presa, Jorge A. "Para recobrar la confianza en el Gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público", capítulo VI "Sistema de Evaluación del Desempeño", Ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión 2002.

- 5) Una herramienta tecnológica (sistema de información ejecutivo) en donde los ejecutores proporcionan los datos relativos a metas y objetivos que se evalúan periódicamente.

En ese sentido, Emilio Albi (2000) señala que el gobernante y el administrador público justifican su actuación rindiendo cuentas que se han de fiscalizar, en virtud de lo cual, los elementos a fiscalizar no son únicamente contables, sino que hay que conocer si los resultados de la actuación pública se han obtenido con eficiencia; asimismo, una fiscalización moderna debe ser capaz de generar información para que los tomadores de decisiones puedan evaluar económicamente las intervenciones públicas y así, se estimule su mejora.

Sin embargo, José Ayala⁹ menciona que dadas las características del sistema político mexicano, el control del Gobierno era un tema que la mayor parte de las veces se discutía únicamente de modo formal y jurídico en el ámbito del Ejecutivo. El estado, por su parte, carecía de incentivos para crear un auténtico sistema de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas. Por ello que la rendición de cuentas aparece como un elemento esencial en todo país que quiere afianzar la credibilidad de los ciudadanos en el quehacer gubernamental y mantener la gobernabilidad democrática.

En la actualidad, la "transición democrática" que vive el país y la presencia de partidos políticos de oposición, han generado cambios sustanciales en el quehacer gubernamental en materia de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, no necesariamente han sido los suficientes y en muchas ocasiones amenazan con hacer regresar al país al viejo autoritarismo de Estado.

De acuerdo con el trabajo de Anahí Martínez¹⁰(2006), Hans-Jürgen Puhle clasifica la democracia defectuosa en cuatro subtipos: democracia exclusiva cuando se presentan defectos o violaciones en el régimen electoral; democracia iliberal cuando existen defectos en las libertades políticas, en el Estado de derecho y los derechos humanos y civiles; democracia tutelada cuando se presentan fallas en el poder real de gobernar; y finalmente la democracia delegativa cuando existen problemas en el control de poderes.

⁹ Ayala Espino, José "Economía del Sector Público Mexicano", capítulo 29 "Control Gubernamental", Ed. Esfinge, Segunda Edición junio de 2001.

¹⁰ Martínez, Anahí "México: Democracia defectuosa y Posdemocracia" Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 2006, en <http://static.scribd.com/docs/up7iodacbt2.pdf>

Con base en estos subtipos de democracias defectuosas, señala Anahí Martínez (2006), en México tenemos una democracia defectuosa del tipo iliberal y parte delegativa, todavía con rasgos autoritarios, producto de un sistema político diseñado y adaptado por un partido hegemónico para perpetuarse en el poder con un aparato corporativo y sindical como brazo extensivo y de control gubernamental.

Dichas expresiones o rasgos pueden ser tanto negativos como positivos, no obstante, son los negativos los que se manifiestan en México, probablemente como secuela de la falta de consolidación democrática, ya que además, se avizoran conductas apáticas y de desinterés ciudadano en los asuntos públicos como parte de su decepción del mundo político y sus actores, donde el aburrimiento, la frustración y la desilusión han logrado arraigar la cultura de que, tras un momento democrático, los poderosos intereses de una minoría cuentan mucho más que los del conjunto de las personas corrientes a la hora de hacer que el sistema político las tome en cuenta.

En ese sentido, señala Miguel Concha Malo¹¹, el cambio de partido gobernante en el 2000 no significó la transición democrática que se esperaba, en virtud de lo cual resulta imposible hablar de *consolidación democrática*. Se trata, de acuerdo con el autor, de un proceso previo para la instauración de la democracia, en el entendido de que hay un reconocimiento de que en América Latina las democracias no se han consolidado, pero sobre todo, de que el debate actual gira en torno a la *calidad de la democracia*, que para el caso mexicano, es muy deficiente.

En ese tenor de ideas, Juan Miguel Zozaya¹² señala que la transición a la democracia puede hacernos caer en la falsa creencia de que el cambio del partido gobernante por sí sólo iba a extinguir el autoritarismo del partido hegemónico, ya que la alternancia en el poder en sí misma no es suficiente y se requiere más que eso. El dilema no se encuentra en determinar si nos hallamos en cierta etapa de la transición democrática, sino en establecer qué tanto hemos avanzado en construir una infraestructura institucional sólida que nos permita restringir los excesos del poder unipersonal y que por más de setenta años aplazó el juego democrático, el equilibrio de poderes y sobre todo omitió la

¹¹ Concha Malo, Miguel Memoria del "Seminario Internacional: Acuerdos Básicos para la Consolidación Democrática" Ciudad de México, 14 de septiembre de 2006, en <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=145>.

¹² Zozaya Ramírez, Juan Miguel "La rendición de cuentas en la transición democrática", en <http://inep.org/content/view/228/100/>.

posibilidad de rendir cuentas ante quienes, se supone, le otorgaron el privilegio del mandato público.

Así, la tarea urgente que viene tras la alternancia debe consistir en el rediseño de las instituciones políticas, en particular de los poderes legislativo y judicial de manera que éstos desempeñen el papel de auténticos contrapesos al Ejecutivo.

El reto más importante es recuperar la confianza de la ciudadanía en el gobierno, lo que conlleva a un nuevo imperativo: exigir una rendición de cuentas cabal y oportuna a los tres poderes por igual, ya que las instituciones encargadas de vigilar el correcto desempeño de los funcionarios adolecen de muchas deficiencias, no se observa la presencia ciudadana y se necesita que los ciudadanos sean tomados en cuenta en el esquema de la rendición de cuentas.

Margarita Sánchez (2008)¹³ señala que la rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas, ya que forma parte uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes. El control o fiscalización correspondiente debe contener la crítica y el juicio de esa administración.

Asimismo, señala Margarita Sánchez (2008), el fortalecimiento del marco jurídico, en materia de fiscalización superior, es uno de los instrumentos que le dan certeza al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y sobre la justificación de las decisiones políticas, fortaleciendo los esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos y, consecuentemente, a la democracia.

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior son mecanismos institucionales que intervienen en los procesos que otorgan la gobernabilidad a las naciones. Instrumentos todos que cada vez son más utilizados en las sociedades

¹³ Sánchez Escobar, Margarita "Auditoría Superior de la Federación" en Revista "Pluralidad y consenso", Año. 1, Núm. 3, Mayo 2008. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2007.p.31 – 36, en <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf>.

democráticas para determinar y calificar la gestión pública y, con ello, coadyuvar al mejoramiento del quehacer gubernamental.

En México, la tarea de rendición de cuentas y la fiscalización se ha encomendado a la ASF la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 74, fracción VI y 79, fracción I; de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) artículos 3, 5 y 16, fracción VI. En el capítulo siguiente se presenta un análisis histórico de la actividad fiscalizadora del Estado, así como la evolución de la ASF.

Finalmente, señala Juan Miguel Zozaya¹⁴ que el tema de la fiscalización superior y la rendición de cuentas en México debe ser ubicado como un tema prioritario en la agenda gubernamental. La fiscalización superior entendida como la actividad de vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos, por parte del gobierno, así como la búsqueda de prácticas administrativas sanas entre las instituciones públicas, es decir, de la práctica del buen gobierno, está apenas empezando a tomar forma.

La persistencia de la democracia requiere, como señala Santiago Nieto¹⁵, que los ciudadanos la conciban como viable y deseable, ya que si los ciudadanos empiezan a dudar de sus bondades y prefieren un régimen autoritario que les proporcione satisfacciones, la democracia se derrumbará persistiendo sólo en Estados con desarrollo económico. Por ello, instituciones como la ASF son uno de los elementos que podrían darle certeza al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y sobre la justificación de las decisiones políticas, fortaleciendo los esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos y consecuentemente, a la democracia.

¹⁴ Zozaya Ramírez, Juan Miguel "La rendición de cuentas en la transición democrática", en <http://inep.org/content/view/228/100/>.

¹⁵ Nieto Castillo, Santiago "Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática" en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>

Capítulo 2 La falta de credibilidad en el Estado

De acuerdo con lo señalado por Enrique V. Iglesias en su artículo "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina"(2006)¹⁶, en la segunda mitad del siglo XX prevalecieron dos paradigmas de desarrollo que se concentraron en el papel asignado al Estado y sus funciones.

El primero de ellos es el paradigma Cepalino que incluyó un conjunto de ideas entre las que destacan:

- El encuadre del paradigma en la relación centro-periferia;
- La orientación del desarrollo hacia dentro;
- El papel de la tecnología;
- La industrialización sustitutiva y,
- El rol activo del Estado.

La estrategia de desarrollo de este paradigma descansaba en un conjunto de instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales al desarrollo industrial y en la atención al crecimiento explosivo de las demandas sociales generadas por las migraciones del campo a la ciudad, para lo cual, el Estado creó oficinas especializadas y bancos de desarrollo destinados a movilizar recursos financieros y tecnologías.

En esos años se reinicia la entrada masiva de capitales que va a parar en su mayoría a la industria y dentro de esta, al desarrollo de nuevas ramas y a la expansión de otras hasta el momento insuficientemente desarrolladas. Los bancos estadounidenses iniciaron operaciones significativas en el euromercado desde mediados de los sesenta y comenzaron a utilizar fondos provenientes de sus sucursales en el extranjero para financiar a empresas extranjeras y estadounidenses que realizaban operaciones fuera de su país¹⁷.

¹⁶ V. Iglesias, Enrique "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina" en Revista de la CEPAL núm. 90, diciembre de 2006, páginas 7 a 15, <http://www.eclac.org>

¹⁷ Correa, Eugenia "Los Mercados Financieros y la Crisis en América Latina", Cap. 1., Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1992,

Con ello, el crecimiento del euromercado estuvo directamente impulsado por la banca estadounidense en expansión internacional como natural intermediario del dólar, a tal punto que dicho mercado en sus inicios fue llamado mercado del eurodólar, lo que permitió que florecieran los centros financieros llamados *off-shore* ubicados en los países de América Latina con un amplio desarrollo de las operaciones interbancarias y con la presencia de instituciones financieras de todo el mundo capitalista, contratados por los gobiernos o con su garantía y, la deuda privada no garantizada procedente de la banca comercial estadounidense con una fuerte expansión en Argentina, Brasil, México y Perú.¹⁸

Así, los gobiernos de los países más industrializados de América Latina como en el caso de México, contratan dichos recursos con el fin de propiciar una mayor inversión en infraestructura, para sostener su importante papel de promotor y socio en proyectos industriales de envergadura y no sólo de capital de inversión líquido sino de bienes de capital.

En México, el Estado intentó estabilizar la industria a través de la inversión productiva y la compra de industrias privadas, ensanchándose y controlando cada vez más áreas de la economía nacional. Tan sólo en el periodo de 1970-1982, se dio un incremento en el número de entidades públicas al pasar de 760 en 1976 a 1,155 hacia 1982, (debido fundamentalmente a la adquisición de un gran número de empresas privadas que operaban con déficit como los ingenios azucareros, ingenios textiles, embotelladoras y pequeñas empresas, ubicadas en diversas ramas). Se agregan también las instituciones de crédito, seguros y finanzas, a raíz de la nacionalización bancaria¹⁹. Uno de los acontecimientos más importantes que permitió este crecimiento de la participación Estatal, fue el boom petrolero aunado a la acelerada expansión económica que este alentó, lo que trajo consigo mayor empleo y por ende, mayor demanda y mayor producción.

Entre las empresas públicas mexicanas más importantes creadas se encuentra: COPLAMAR, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión Nacional de Energéticos, Comisión de la Industria Textil de Algodón, Productos Pesqueros Mexicanos, Tabacos Mexicanos, Productos Forestales Mexicanos, Uranio Mexicano, las Refinerías de

¹⁸ Idem.

¹⁹ Romero Miguel Angel y Roble Berlanga Francisco, Revista "El Cotidiano" número 14, año 3 nov-dic 1986, páginas 20-21

Tula, Cadereita y Salina Cruz; Complejos Petroquímicos como Cactus, La Cangrejera y Cosoleacaque; SIDERMEX, TRACSOMEX, Mexicana de Aviación, el Consejo Nacional de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Nacional Hotelera entre otros²⁰.

Sin embargo, como señala Enrique V. Iglesias (2006), la usurpación del Estado por los intereses privados condujo a intervenciones estatales que entorpecieron el funcionamiento eficiente del mercado y promovieron el rentalismo, la especulación y la corrupción, sobreviniendo el agotamiento del modelo heterodoxo de la cepal y, con ello, la crisis del Estado que tuvo su máxima expresión en la crisis de la deuda, misma que aceleró los procesos inflacionarios, acentuó la pérdida de competitividad de la economía y aumentó las distancias sociales.

En el plano institucional, se destruyeron oficinas especializadas, los bancos centrales, los ministerios de planificación y las instituciones financieras y de fomento. La gravedad de la crisis llevó al abandono del modelo heterodoxo y al retorno del segundo paradigma: el modelo ortodoxo y la adopción del Consenso de Washington.

El retorno de la ortodoxia significó la adopción de las reglas de juego del mercado, la vigencia del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos, la aplicación de fuertes programas de estabilización, la apertura al comercio internacional, el ingreso de recursos financieros y de la inversión privada extranjera y una política generalizada de privatizaciones.

Así, el nuevo concepto de Estado lo caracterizó como minimalista y prescindente, orientados a los objetivos siguientes:

1. **Reducción y eliminación del déficit fiscal**, mediante la contracción del gasto público, el incremento de los ingresos fiscales vía aumento de la tributación y alza de precios de bienes y servicios públicos, así como la venta o liquidación de empresas paraestatales.
2. **Contracción de la demanda interna agregada** mediante el instrumento anterior más el deterioro salarial y la restricción del crédito.

²⁰ Idem.

3. **Reducción de presiones en balanza de pagos** mediante el mantenimiento de un superávit comercial y de cuenta corriente a través de las políticas anteriores, más la permanente subvaluación del tipo de cambio, el alza de las tasas internas de interés y en menor medida, el fomento de las exportaciones mediante la apertura a la importación de insumos y equipos, la desregulación y el apoyo crediticio²¹.

Este nuevo modelo conocido como Neoliberalismo, de acuerdo con lo señalado por Jorge Ruiz Dueñas²², no solamente se aplica en el campo monetario, sino que además comprende otros aspectos complementarios, a saber: el aspecto político o el movimiento de la elección pública (*public Choice*); el aspecto social con las teorías del "capital humano", las cuales son un intento de extender el paradigma a la sociología y el aspecto jurídico, mediante el movimiento de los derechos de propiedad, cuyo papel primordial es custodiar esos derechos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas entre individuos. Así, el capitalismo mixto neoliberal adquiere una configuración de conjunto que sobrepasa extensamente las recomendaciones de política monetaria.

La aplicación de las medidas neoliberales, provocó grandes conflictos sociales debido a la inequitativa distribución del ingreso dentro de las economías latinoamericanas, lo que significó un obstáculo para implantar las medidas de ajuste estructural. Como señala Enrique V. Iglesias (2006), las reformas cayeron en un grave error, el de dar la espalda al Estado. La prescindencia del Estado en la realización de las reformas hizo que estas experimentaran una pérdida generalizada de credibilidad, lo que a su vez condujo a una creciente pérdida de legitimidad hacia las reformas del Estados en la gran mayoría de la población.

La relación del Estado con el mercado y los ciudadanos en este nuevo paradigma, menciona Enrique V. Iglesias (2006), conllevó una baja capacidad de la administración pública para elaborar e implementar las políticas, debido en gran medida a las crisis fiscales sufridas. Las reformas de la administración pública derivaron más en reformas fiscales que en ejercicios específicos de reorganización. En muchos países siguieron ausentes las condiciones necesarias para un auténtico imperio de la ley y la justicia y los

²¹ Calva, José Luis "El modelo neoliberal mexicano, costos, vulnerabilidad, alternativas" cap. 2, Juan Pablos Editor, México. 3ª. Edición, 1999 (1ª. Edición, 1993).

²² Ruiz Dueñas, Jorge "La economía mixta" capítulo III. "Economía mixta como aproximación al capitalismo Neoliberal" pág. 468, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/650/14.pdf>

sistemas judiciales resultaron ser poco confiables, lo cual acentuó la falta de seguridad jurídica.

De este doble fracaso del gobierno y el mercado, señala Jorge Ruiz Dueñas²³, surge la necesidad de reorganizar los capitalismos de esencia ortodoxa con una composición mixta dentro de la cual el Estado tiene menos facultades regulatorias y, en cambio, ellas pasan en su mayoría a la iniciativa privada. Sin embargo, la búsqueda de reorganización del Estado no ha sido un camino fácil.

Como señalan Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero²⁴, el Estado establece buena parte de las "reglas del juego" especificando las condiciones de la competencia y de la cooperación y el nivel de costos de transacción. Al proporcionar ese ordenamiento, el Estado puede favorecer el acercamiento de la producción a su frontera técnica. En ese sentido, un componente del elemento de coerción es de gran relevancia: la instancia estatal es decisiva en el proceso de ejecución de los contratos, sean de carácter público o privado y es definitiva cuando haya discrepancias entre las partes (*third-part enforcement*).

En ese sentido y para el caso de México, Jorge Ruiz Dueñas²⁵ señala que la evolución del país ha llevado más allá de un intervencionismo limitado neoliberal, a la conformación de un derecho económico constitucional cuyos elementos integran la economía mixta mexicana. De esta forma, la posición central del Estado que une a los sectores social y privado y que descansa en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la decisión política de equilibrar el desarrollo material del país dentro de un marco de planeación plural y democrática como lo prevé el artículo 26 de la CPEUM y la especificación de las áreas estratégicas exclusivas del Estado así como la exclusividad del servicio de banca y crédito, provee la seguridad jurídica para el sano desenvolvimiento de la actividad de los particulares y de las agrupaciones sociales.

Así, el artículo 28 de la CPEUM establece que el Estado puede auxiliarse de los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su

²³ Ibid

²⁴ Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo "Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: un panorama", en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=41900806>

²⁵ Ruiz Dueñas, Jorge "La economía mixta" capítulo VI. "Elementos constitucionales para la integración del concepto en México" pág. 479, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/650/14.pdf>

cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Para reglamentar el artículo 28 de la CPEUM, el 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 3 dispuso que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y III.- Fideicomisos".

Nace así la figura jurídica del fideicomiso como entidad paraestatal, con el objeto de auxiliar al Estado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Sin embargo, es el Estado mismo, quien en su doble función de ejecutor final de todo contrato y de depositario último de la coerción, se convierte además en campo de batalla por el control de su proceso interno de decisión y es el propio Estado quien modifica las reglas del juego, generando una mayor crisis de credibilidad en su organización.

Tal es el caso de la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (MNPAPF), en el que se permite la constitución de fideicomisos y de figuras análogas a los mismos y que no son entidades paraestatales so pretexto de apoyar las tareas constitucionales asignadas al Estado. Así, el artículo 161 del MNPAPF dispuso que, las dependencias, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades sólo podrían constituir fideicomisos públicos o celebrar mandatos o contratos análogos para contribuir a la consecución de los programas aprobados e impulsar las actividades prioritarias del Gobierno Federal. Sin embargo, ni el Estado mismo ha terminado de definir cuáles son dichas áreas.

En el caso de las áreas prioritarias, así como las estratégicas, señala Jorge Ruiz Dueñas²⁶, la indefinición del texto constitucional ha dado lugar a un sinnúmero de

²⁶ Ruiz Dueñas, Jorge "La economía mixta" capítulo VII. "Los medios de producción del Estado en la Constitución" pág. 485, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/650/14.pdf>

interpretaciones que se han sucedido conforme nuevas legislaciones y confrontaciones han tenido vigencia y lugar.

Lo anterior, abrió una ventana para que, de forma indiscriminada, se constituyeran fideicomisos, cuya regulación tiene muchas deficiencias y, en el caso del mandato y del contrato análogo, no existe una reglamentación específica y su definición es muy ambigua.

Por ello, la carencia de estructuras teóricas en el discurso sólo deriva en confusión y discrecionalidad, cuyo alcance amerita fórmulas tendentes a fortalecer a la sociedad civil y a abrir espacios de discusión camara²⁷.

En ese sentido, Enrique V. Iglesias (2006) propone un nuevo concepto de Estado que debiese cumplir los objetivos siguientes, a fin de generar la credibilidad que ha perdido con las reformas económicas y sociales emprendidas:

1. Lograr un Estado capaz de hacer viable la eficiencia del mercado.
2. Un Estado impulsor de la capacidad productiva.
3. Un Estado que tenga la responsabilidad de disminuir las desigualdades sociales.
4. Relacionamiento del Estado con la empresa privada, del cual se han derivado importantes dividendos económicos y sociales.
5. El fortalecimiento de la sociedad civil, que esta estrechamente asociado a la reforma del Estado.
6. Corresponde al Estado, en consulta y colaboración con el sector privado, adoptar las grandes decisiones que permitan desarrollar las relaciones de inserción internacional de los países.
7. Un Estado que promueva la investigación científica y la innovación tecnológica.
8. Fortalecer la capacidad de análisis de las tendencias fundamentales de la economía, la sociedad y la política en el ámbito internacional.
9. Capacidad de análisis de las grandes tendencias económicas, sociales y políticas en el ámbito nacional e internacional, lo constituyen las oficinas de planificación.

²⁷ Ruiz Dueñas, Jorge "La economía mixta" capítulo VII. "Los medios de producción del Estado en la Constitución" pág. 480, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/650/14.pdf>

10. Finalmente, una función prioritaria del Estado moderno es la de promover los grandes consensos nacionales.

En ese orden de ideas, Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero²⁸ proponen soluciones institucionales eficientes a tomar en cuenta en esta búsqueda de credibilidad del Estado. Estos autores señalan, que en el escenario de altos costos de transacción en la formación de las políticas públicas, las instituciones políticas desempeñan, un papel central en la búsqueda de la eficiencia.

En los sistemas democráticos que delegan la autoridad soberana del pueblo para gobernar, las instituciones definen y configuran estas delegaciones y generan un marco de confianza que favorece la disolución del dilema democrático. Para ello, son necesarias unas *institutions of knowledge* que favorezcan la decisión razonada e impidan que la delegación democrática se convierta en abdicación.

Uno de los costos de transacción que se puede reducir mediante un adecuado diseño de los mecanismos de gobierno, es el que se deriva del problema de credibilidad asociado a la consistencia temporal de la política.

Entre las razones que contribuyen a que la autoridad política obtenga esa credibilidad, esta la posibilidad de que aquél haya acumulado un "capital reputacional"²⁹ gracias a un precedente de comportamiento responsable y, conforme a los modelos de juegos repetidos, no le interese romper su reputación de jugar limpio: el "largo brazo del futuro" incentiva el cumplimiento.

Sin embargo, señalan Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero que las condiciones para la solución cooperativa en juegos repetidos son infrecuentes; en muchas ocasiones esta capacidad de compromiso no es suficiente y existe el riesgo de que la autoridad política opte por un incumplimiento oportunista ex post. Por ello es relevante la credibilidad imperativa, que se logra con la fijación de reglas que impidan que los poderes públicos violen sus compromisos ex post.

²⁸ Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo "Instituciones, Costos de Transacción y Políticas Públicas: un panorama", en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=41900806>

²⁹ En el sentido de que la actuación de la autoridad política sea capaz de generar credibilidad y confianza en su actuación.

En esa dirección, el marco institucional debe garantizar los compromisos creíbles necesarios para lograr bajos costos de transacción. Las instituciones políticas que restringen el oportunismo ex post mejoran el cumplimiento y facilitan la contratación, creando un entorno de seguridad que, al aumentar el horizonte temporal y reducir la tasa de descuento subjetivo, favorece la inversión y el desarrollo: la habilidad para comprometerse tiende a ampliar el conjunto de oportunidades.

Una solución al problema de la inconsistencia temporal se puede hallar estableciendo instituciones no mayoritarias; es decir, se trata de conseguir la credibilidad del compromiso a largo plazo a través de la delegación en un agente con diferentes preferencias temporales o con estructuras de incentivos diferentes a las del principal.

Mediante una comparación de esas políticas en varios países, muestran convincentemente que el diseño de un sistema de regulación exitoso exige eliminar las estructuras de *gobernanza* que favorecen acciones administrativas arbitrarias y establecer compromisos acerca de los esquemas de incentivos (es decir, reglas sobre precios, condiciones de entrada o interconexión). Sólo así y en un contexto de ajuste a las condiciones institucionales prevalecientes en cada país, es posible la formación de capital en el largo plazo.

En este sentido, la actividad fiscalizadora cobra vital importancia, al ser operada por una entidad independiente de poder que ejecuta la política pública, ya que permite imprimirle cierto grado de certidumbre a la objetividad con se fiscaliza la actuación del Estado. Sin embargo, es necesario, que el Estado deje de ajustar la legislación a las reglas del juego en función de la clase política que lo dirige, toda vez que a mayores mecanismos de control y fiscalización que promueven un sistema de regulación en aras de conseguir la credibilidad de la población, más sofisticados son los mecanismos de evasión en el cumplimiento de la ley.

Capítulo 3. La Auditoría Superior de la Federación.

3.1.1. Antecedentes de la fiscalización y la rendición de cuentas en México

³⁰.

En México, la rendición y fiscalización de las cuentas públicas es una actividad que tiene sus orígenes en la época prehispánica. En el valle de Anáhuac, en tiempos del dominio Azteca, ya había responsables de esta tarea. El cargo de *calpixque* implicaba la supervisión y el control de los recursos que obtenía y erogaba el imperio mexica, que no solo sustentaba su hegemonía en el poderío militar, sino también en la organización y el control de su administración pública.

Tiempo después al ser ocupada la gran Tenochtitlán por los españoles en 1521, una de las primeras medidas de Cortes fue el nombramiento de los cargos de ministro, tesorero, factor y contador (todos ellos oficiales de la real hacienda), a fin de que se encargaran de la recaudación de los quintos reales y partidas de oro, plata y piedras preciosas, alhajas y demás efectos que, por disposiciones reales, donación y otros títulos pertenecían al monarca español. Las ordenanzas e instrucciones reales obligaban a que se utilizara un libro llamado *Libro Común de Largo Universal de Hacienda Real*, en que se lleva cuenta y razón de los rendimientos y las aplicaciones.

Posteriormente en 1542, el rey de España decidió establecer en la Nueva España el Tribunal de Cuentas, con el objeto de mantener una constante vigilancia sobre los ingresos que obtenía Hernán Cortés. Este tribunal revisaba el manejo de fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

Para destacar la importancia de el Tribunal de Cuentas, que constituye el antecedente mas remoto y directo de la ASF, basta señalar que, entre las primeras acciones de dicho organismo esta la de haber negado el derecho, que Hernán Cortés se adjudicaba, para exigir 690 mil ducados que decía haber gastado en la conquista. Las investigaciones del tribunal de cuentas culminaron con la acusación hecha a Cortés de sustraer fondos.

³⁰ El texto que se presenta corresponde al apartado "La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México" del libro "La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior" de Aimée Figueroa Neri, publicado por la Auditoría Superior de la Federación en diciembre de 2007.

Las funciones de dicho tribunal permanecieron sin alteración durante casi ocho décadas; después sufrieron modificaciones ya que, además de la revisión del estado de la Real Hacienda, se debía redactar una memoria relativa a la cuenta general de cada presupuesto, con las observaciones y las sanciones que dieran lugar a los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. Asimismo Felipe III, rey de España, mediante las ordenanzas promulgadas el 14 de febrero de 1605, instituyó el Tribunal de Cuentas de América, con sedes en las ciudades de México Lima y Santa Fe de Bogotá, para observar y procurar el buen estado de los recursos que le ofrecían sus colonias. Este tribunal, sin duda significó una importante columna de poder para la Corona española durante tres siglos de permanencia en el nuevo continente.

De esta época es importante destacar las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias en las que se advierten los antecedentes de algunos de nuestros actuales ordenamientos, como la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones, así como las promulgaciones reales, que podrían identificarse con lo que ahora conocemos como normativa de control.

Por otra parte, la constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 y que rigió durante el periodo que se realizaron los movimientos preparatorios de la emancipación de México, fue la primera carta constitucional española. En ella se encuentra el primer antecedente constitucional de la facultad de las diputaciones para examinar las cuentas provenientes de la inversión de los fondos públicos, además de fijar los gastos de todos los ramos del servicio público y las contribuciones que debían cobrarse.

En la lucha por la emancipación, en el primer documento político constitucional conocido como constitución de Apatzingán, se encuentra el primer antecedente constitucional -aun cuando no llegó a entrar en vigor- de la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo.

En 1824, tres años después de que México obtuvo su independencia, la primera Constitución federal de la República facultó al Congreso a tomar cuentas anualmente al gobierno. Ese mismo año, el 16 de noviembre, se dio origen a la Ley para el Arreglo de la Administración de Hacienda Pública, la cual sustituyó al Tribunal de Cuentas por una institución con los intereses de nuestro recién fundado país, La Contaduría Mayor de

Hacienda, dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito publico.

Al establecerse la Contaduría Mayor de Hacienda, fue necesario dotarla de instrumentos requeridos para el cumplimiento de sus funciones. El 6 de mayo de 1826 se expidió un decreto sobre la memoria del ministro de Hacienda, que determinaba cómo se había de presentar al congreso el Presupuesto General de Gasto y la cuenta pública del año anterior, así como las características de glosa que debía realizar la Contaduría Mayor.

Vale la pena mencionar que el decreto señalado constituye el antecedente de procedimiento que sigue en la actualidad en la ASF para revisar la cuenta pública, así como los requisitos para la presentación ante la Cámara de Diputados.

En esta época, la Contaduría Mayor de Hacienda adquirió gran importancia al ampliarse sustancialmente sus órdenes de revisión. Incluso, en los años posteriores, se expidieron diversas leyes que reforzaron aún más sus funciones. El 21 de mayo de 1831 se emitió la Ley sobre Calificación, Clasificación y Liquidación de la Deuda Pública Interior de la Nación, que disponía que a la sección de crédito público de la Contaduría Mayor le correspondía calificar, clasificar y liquidar la deuda publica interior de la nación, con arreglo a las bases establecidas en la Ley de Deuda Pública del 28 de 1824.

Años mas tarde en 1836, se creó la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados y poco después se restableció el Tribunal de Cuentas por breves periodos en 1838, ya con la categoría de supremo y con la consideración de especial. Entre sus facultades estaba imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, así como nombrar visitadores para actividades fiscalizadoras.

En la constitución del 5 de febrero de 1857, en el artículo 72, se faculto al Congreso a aprobar el Presupuesto Anual de los Gastos de la Federación y nombrar y remover libremente a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. Al respecto, la creación constitucional de ésta es un claro precedente de la importancia de la rendición de cuentas, que en nuestros días cobra mayor relevancia ante la apertura democrática del país.

A lo largo de la historia, la rendición y fiscalización de la cuenta pública se ha modificado para adecuarse a las exigencias que marcan los tiempos. Por ejemplo, en 1862 se facultó al contador mayor de Hacienda a requerir a las dependencias gubernamentales toda la información necesaria a fin de realizar sus funciones; por ello, el 10 de mayo de ese año se publicó un decreto expedido por el presidente Benito Juárez en el que se estableció, entre otras atribuciones del Contador Mayor de Hacienda, pedir a la Secretaría del Despacho, a las oficinas, corporaciones particulares responsables de las noticias, las instrucciones o los expedientes necesarios para la labor de fiscalización de la Contaduría, los cuales debían ser remitidos, sin excusa alguna ni pretexto, en calidad de devolución.

Ese mismo día se publicó otro decreto en el que se designaba un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda para que promoviera y diera seguimiento a los asuntos en que se interesara la cuenta pública de la nación; se le otorgó facultades de fiscalización y cobranza a favor de créditos de la hacienda nacional, resultantes de las glosas.

A partir de las reformas constitucionales señaladas, fueron varias las leyes que se propusieron para la reorganización de las prácticas reglamentarias de la Contaduría, encaminadas a ampliar y definir sus negocios, como la de 1875, elaborada por la comisión inspectora y en la que se especificaban las atribuciones y la división de la Contaduría.

En 1879, surgió el proyecto de Ley Orgánica Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, el cual distaba mucho del anterior. No obstante, tanto uno como otro eran propiamente reglamentos del trabajo del personal, pero no leyes orgánicas que determinaran funciones y procedimientos.

Hacia fines del siglo XIX, durante el gobierno de Porfirio Díaz, en 1896, se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual organizaba a la Contaduría en sus aspectos fundamentales. La ley establecía que esta dependería de la Cámara de Diputados bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspectora. En 1904 se expidió también la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogó la de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a ella. En ésta, se dotó de facultades a la

Contaduría para la revisión y glosa de la cuenta pública de las entidades gubernamentales de esa época, con las funciones de vigilancia que en materia de hacienda le encomendaran las leyes; se detallaron los requisitos y procedimientos para la citada revisión y glosa y se explicaron las formas de hacer los nombramientos del personal que lo integraban, los requisitos para expedir finiquitos, declarar prescripciones y fijar responsabilidades. Durante ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley de Contaduría Mayor de Hacienda.

En 1909 estallo la lucha revolucionaria y tras esa etapa de inestabilidad social y política, se promulgo la constitución de 1917, en la que se ratificó a la Contaduría como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.

En 1937, en época posrevolucionaria, se publicó el decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda por el presidente de la república, general Lázaro Cárdenas en la que se encomendaron las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización y finiquitos.

Esta ley se mantuvo sin cambios hasta el 28 de diciembre de 1948, cuando fue reformada por el presidente Miguel Alemán Valdés. Esta reforma faculto al Poder Ejecutivo Federal a que, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, resolvería la conveniencia de que los bonos y cupones amortizados de la deuda pública nacional se conservaran por tiempo indefinido y pudieran ser incinerados dentro o fuera del país, con las formalidades que el reglamento respectivo determinara. Se precisó el plazo de un año para que la Contaduría practicara la revisión y la glosa; además se impuso la obligación de que todas las cantidades relativas a todos los cobros y pagos hechos, estuvieran debidamente comprobados conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.

Respecto del Ejecutivo, se impuso, por conducto de una dependencia competente, la obligación de informar a la Contaduría sobre las actas y los contratos que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público con el propósito de verificar si, en sus términos y condiciones, pudieran derivarse daños contra el erario federal que afectaran la cuenta pública.

Casi tres décadas más tarde, en 1978, de nuevo fueron ampliadas las facultades de la Contaduría. El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que estuvo en vigor hasta el 2000; se determinó su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el DOF las reformas constitucionales que dieron origen a la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de la Federación. La Comisión de Vigilancia de la quincuagésima séptima legislatura expidió el último Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda, el 25 de julio del 2000, en la cual se determinó una nueva estructura enfocada a fortalecer las atribuciones de fiscalización superior. La finalidad era dotar a la institución de un instrumento legal, acorde con lo estipulado en las reformas constitucionales de 1999 de los artículos 73, 74, 78 y 79.

La ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada el 20 de diciembre del 2000 y con ella se creó la Auditoría Superior de la Federación, a la que se dotó de nuevas atribuciones que no tenía la Contaduría Mayor de Hacienda, así como el reglamento interior, el 5 de septiembre de 2001. Con esta reforma se fundó un órgano de apoyo del Poder Legislativo, en sustitución del antiguo órgano técnico, dotado jurídicamente de atribuciones para verificar e informar a los ciudadanos respecto de la confiabilidad de la rendición de cuentas públicas y la medida en que los programas y las acciones gubernamentales cumplen su cometido social, así como de las irregularidades y la falta de propiedad o transparencia en la gestión pública.

Capítulo 4. Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos

4.1.1. Definiciones, Antecedentes y Marco Jurídico

4.1.1.1. Fideicomiso

Definición

El glosario de términos de la SHCP define al fideicomiso como la "figura jurídica mercantil en virtud de la cual un fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria.

"Acto por el cual se destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando a una institución fiduciaria la realización de ese fin. La ley mexicana sólo acepta el fideicomiso expreso".

La definición legal de esta figura se encuentra en el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que a la letra señala que "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria".

La definición jurisprudencial del fideicomiso la encontramos en la tesis aislada con número de registro 245,771, a saber:

"El fideicomiso es un acto jurídico que debe constar por escrito y por el cual una persona denominada fideicomitente destina uno o varios bienes a un fin lícito determinado, en beneficio de otra persona llamada fideicomisario, encomendando su realización a una institución bancaria llamada fiduciaria, recibiendo ésta la titularidad de los bienes, únicamente con las limitaciones de los derechos adquiridos con anterioridad a la constitución del mismo fideicomiso, por las partes o por terceros y con las que expresamente se reserve el fideicomitente y las que para él se deriven del propio fideicomiso. De otro lado, la institución bancaria adquiere los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fin y la obligación de sólo dedicarlos al objetivo que se

establezca al respecto, debiendo devolver los que se encuentran en su poder al extinguirse el fideicomiso, salvo pacto válido en sentido diverso."

Así, las partes que intervienen en un fideicomiso son las siguientes:

- *Fideicomitente:*

El glosario de términos de la SHCP define al fideicomitente como "aquél que entrega ciertos bienes para un fin lícito a otra persona llamada fiduciario para que realice el fin a que se destinaron los bienes..."

Asimismo, el artículo 384 de La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, (LGTOC) publicada en el DOF el 18 de julio de 2006, establece que "sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello"; es decir, en términos de los artículos 22 y 25 del Código Civil Federal, aquellas personas físicas y morales que tengan la capacidad jurídica necesaria para hacer la afectación de ciertos bienes o derechos.

- *Fideicomisario:*

En el Glosario de términos de la SHCP, el fideicomisario se define como "la persona física o moral que tiene la capacidad jurídica necesaria para recibir el beneficio que resulta del objeto del fideicomiso, a excepción hecha del fiduciario mismo."

En el artículo 382 de la LGTOC, se establece que: "pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

"El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior"

En el mismo artículo se señala que "el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario".

- *Fiduciario:*

En el Glosario de Términos de la SHCP se define a la Fiduciaria como la "institución de crédito expresamente autorizada por la ley que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitidos. Se encarga de la administración de los bienes del fideicomiso mediante el ejercicio obligatorio de los derechos recibidos del fideicomitente, disponiendo lo necesario para la conservación del patrimonio constituido y el cumplimiento de los objetivos o instrucciones del fideicomitente".

El Artículo 385 de la LGTOC dispone que "sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

Antecedentes

El vocablo Fideicomiso³¹ deriva del latín *fideicommissum*, donde *fides* es fe y *commissum* confiado, encargo, comisión, encomienda; es decir, el término fideicomiso se desprende de un encargo o una comisión de confianza.

La comisión de confianza se caracteriza principalmente por la necesidad del Fideicomitente (Fiduciante), de depositar su confianza en un administrador para un fin determinado, el cual acepta el encargo y recibe los bienes transferidos.

Los antecedentes del fideicomiso en México tienen su origen en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926, considerada como la primera que reguló el fideicomiso al que se le igualó a un mandato. Con la LGTOC de 1932, se previó sólo la participación de dos partes en el fideicomiso: el fideicomitente y el fiduciario³².

El fideicomiso público surgió del fideicomiso privado, como unidad económica y auxiliar de la Administración Pública Federal en el Sector Paraestatal, pues se tomó su estructura, organización y finalidad, pero el régimen que los domina es de diferente naturaleza jurídica y económica, ya que mientras que el fideicomiso privado regula intereses particulares, el fideicomiso público realiza fines que corresponden al Estado bajo un

³¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª Edición 2004. Ed. IIJUNAM-Editorial Porrúa, Tomo IV páginas 64-71.

³² "Fideicomisos Públicos, Normatividad Relacionada y Situación a Marzo de 2005". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, julio de 2005.

régimen de derecho público y funge como una institución auxiliar de derecho administrativo, para atender urgentes problemas de la vida nacional.

El tratadista Miguel Acosta Romero³³, define al fideicomiso público como: "un contrato por medio del cual el Gobierno Federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito de interés público" y además señala que tal concepto es aplicable a los fideicomisos públicos federales lo que no excluye la existencia de fideicomisos públicos locales y municipales en función de la persona moral que contrate los fideicomisos.

Según el estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), presentado en la tesis jurisprudencial con número de registro 246,296, el fideicomiso privado se reguló en la legislación mexicana cuando entró en vigor la LGTOC, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de agosto de 1932.

En la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicada en el DOF en 1947, se hizo alusión al fideicomiso público y a partir de esa época inició su proliferación y desarrollo. Con la Ley de Ingresos de la Federación publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1969; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976 y su reforma del 14 de mayo de 1986 y la LGTOC publicada en el DOF el 18 de julio de 1990, se estableció la base para la reglamentación del fideicomiso público, a efecto de lograr objetivos concretos y prácticos, en beneficio de la gestión gubernamental y de la sociedad, pues se abrieron nuevos horizontes a la actividad del Estado y su empleo como instrumento de acción administrativa federal.

Marco Jurídico

La legislación básica que regula al fideicomiso, cuya obligación es informar y rendir cuentas, así como transparentar sus operaciones y comprobar puntualmente la utilización de dichos recursos públicos, es básicamente la siguiente:

³³ Acosta Romero, Miguel en Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª Edición 2004. Ed. IIJUNAM-Editorial Porrúa, Tomi IV, páginas 64-71.

- *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*

En este ordenamiento, se contempla el capítulo V, con un articulado que va del 381 al 394, especialmente dedicado al Fideicomiso.

- *Ley de Instituciones de Crédito*

En este ordenamiento se destaca la regulación del servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, en lo relacionado con los fideicomisos públicos (artículos 3, 46, fracción XV, 47, cuarto párrafo, 79, Artículo 80, 85, 93, 106 y 117).

- *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006*

A partir de 1997, en la Ley de Ingresos se estableció la obligación de registrar ante la SHCP todos los fideicomisos, mandatos y contratos análogos en los que el gobierno federal interviniera y para el ejercicio fiscal de 2003, se incluyó la obligatoriedad de que el Ejecutivo Federal informara sobre las disponibilidades de fondos y fideicomisos federales.

En los artículos 12, último párrafo y 25 de La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 se establecieron las disposiciones relacionadas con los fideicomisos, mandatos y contratos análogos.

- *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006*

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005; en este ordenamiento se establecen las disposiciones que se deben observar en la administración de los recursos públicos federales con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para lo cual, se describen los artículos relacionados con fideicomisos, mandatos y contratos análogos en los artículos 23, 23 BIS y 70.

- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

En este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en

Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, con objeto de reglamentar los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Para tal efecto, en su artículo 1 se establece que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Entre los sujetos obligados se encuentran los fideicomisos públicos, cuya regulación se encuentra contenida en los artículos 9, 11, 12 y 107.

- *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

En este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, abrogó el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, con objeto de reglamentar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. La regulación de los fideicomisos públicos se encuentra contenida en el capítulo XVI, del artículo 213 al 222 y en otros artículos relacionados tanto con los fideicomisos, como con los mandatos y contratos análogos.

- *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Este ordenamiento jurídico tiene por objeto reglamentar las atribuciones y competencias de la SHCP y de las unidades que la conforman, entre las que se encuentran las relacionadas con los fideicomisos, mandatos y contratos análogos, a saber, la Unidad de Política y Control Presupuestario, la Dirección General de Programación y Presupuesto “A”, la Dirección General de Programación y Presupuesto “B” y la Dirección General Jurídica de Egresos.

- *Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos.*

Con este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2004, se estableció un marco jurídico uniforme que permite el control, la rendición de cuentas y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos aportados a fideicomisos tanto públicos no considerados entidades, como privados, a mandatos y a contratos análogos, atendiendo a la naturaleza particular que posean; asimismo, se buscó armonizar la observancia del secreto fiduciario a que están sujetas las instituciones de crédito, con el principio de rendición de cuentas, ineludible al manejo y destino de los recursos públicos.

4.1.1.2. Fondo

Definición

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al fondo como el conjunto de recursos destinados a un objeto determinado.

Por su parte, el glosario de términos de la SHCP señala que el fondo es la suma de dinero que constituye una entidad contable independiente, que se reserva para propósitos determinados y que se utiliza conforme a limitaciones o restricciones expresas.

Antecedentes

En el "Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México"³⁴ del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C, se señala que a partir de 1997 se crearon los *Fondos de Aportaciones Federales*, que significaron un cambio en las condiciones de asignación de los recursos descentralizados para el combate a la pobreza.

³⁴ Guerrero Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando "Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México", Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf>

En sus orígenes los recursos se distribuían a través del Ramo 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", regulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1998 se sustituyó al Ramo 26 por el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", integrando por cinco fondos: 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; 2) Fondo para los Servicios de Salud; 3) Fondo para la Infraestructura Social, que a su vez se subdivide en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal; 4) Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y 5) Fondo de Aportaciones Múltiples.

En 1999 se incorporaron dos fondos más al Ramo 33, a fin de complementar la descentralización de recursos en actividades educativas y de seguridad pública: *Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos* y *Fondo para la Seguridad Pública*.

De esta forma, son dos los fondos que se transfieren de manera directa a los municipios a través del Ramo 33, a saber: el Fondo para la Infraestructura Social, en su parte municipal y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y el D.F., el cual, a partir de 1999, cambió de denominación por el Fondo para el Fortalecimiento Municipal, pues se excluyó la distribución de estos recursos al D.F.

Los objetivos de los fondos del Ramo 33, se orientan a distribuir los recursos hacia actividades específicas de educación, de salud, de infraestructura básica, de seguridad pública y de programas de alimentación y asistencia social. En primer lugar, estos recursos se transfieren a los estados, con base en los criterios de pobreza que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, mismos que se aplican con criterios federales pero en el marco de las normas estatales y municipales.

Para el caso de los fondos de Apoyo a la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios, los Estados y Municipios están obligados a informar a la población sobre el manejo y destino de los recursos, con la incorporación de la ciudadanía en la etapa de planeación y evaluación de los mismos fondos.

Por otra parte, los recursos del Ramo 25 "Aportaciones para los sistemas de Educación Básica y Normal" se destinaron como complemento a los servicios educativos, cuya función es extender la cobertura de la educación en los niveles básico y normal y se integra por los fondos: "Aportaciones para los servicios de educación básica en el D.F." y de "Previsiones Salariales y Económicas para el fondo de Aportaciones de Educación Básica y Normal". En el primero, se destinan los recursos a las provisiones de incrementos salariales y en el segundo, los recursos se transfieren de manera complementaria al "Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal" del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

En términos del artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal, la SHCP celebrará los convenios necesarios con las entidades federativas que soliciten su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a efecto de participar en la distribución de los fondos del total de los impuestos federales y de otros ingresos que señale la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, en términos del artículo 25 del citado ordenamiento, las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso, de los Municipios y condiciona el gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Marco Jurídico

Las disposiciones legales se refieren a las figuras jurídicas de fideicomiso, mandato y contrato análogo, pero la realidad es que sólo regulan de manera amplia a la figura del fideicomiso y de manera general a la de los mandatos y contratos análogos. Respecto de la figura de los fondos, la Ley de Coordinación Fiscal, en su capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales", es la única que regula lo relativo a la integración, distribución, administración, ejercicio y supervisión de estas figuras jurídicas, por lo que se considera que en lo general existe una laguna legal respecto de los fondos, ya que su definición, es tan amplia que no se ha particularizado.

4.1.1.3. Mandato

Definición

En el glosario de términos de la SHCP, el mandato se define conforme a los artículos 2546 al 2604 del Código Civil para el Distrito Federal, como el contrato por el cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encarga.

Asimismo, la SHCP señala que el mandato es una orden dada en el ejercicio de un cargo de autoridad o en cumplimiento de uno de carácter particular legalmente justificado; un precepto o disposición; una comisión o encargo, como la duración de un cargo de elección, o bien como un mecanismo utilizado por el Gobierno Federal, vía la banca de desarrollo, para canalizar fondos a ciertas actividades o sectores. Dichos mandatos se financian con recursos propios del Gobierno, en cuyo caso se reflejan en su gasto, o con recursos de la banca de fomento.

Por su parte, en el Título Noveno, Capítulo I, del Código Civil Federal, se establecen las disposiciones generales del mandato, cuya definición se vincula a la celebración de un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

De esta definición, se infiere que es un contrato, cuyo objeto recae exclusivamente sobre actos jurídicos, que el mandatario o apoderado realiza en representación de otra persona, llamada mandante o poderdante, en virtud de la confianza que éste le tiene a aquel para

que actúe en su nombre y representación, salvo en el caso del mandato no representativo.

En un contrato de mandato, una persona llamada mandatario se obliga a ejecutar por cuenta de otra, denominada mandante, los actos jurídicos que éste le encarga, en tal virtud, las partes que intervienen en un mandato son el mandante y el mandatario.

En términos jurídicos, el mandante es la persona que en el contrato consensual llamado mandato, confía a otra su representación personal, o la gestión o desempeño de uno o más negocios. Sus atribuciones le son conferidas en el Código Civil, capítulo III "De las Obligaciones del Mandante con relación al Mandatario".

El mandatario, es la persona que en virtud del contrato consensual llamado mandato, acepta representar personalmente al mandante, o realizar la gestión o desempeño de uno o más de sus negocios. Las atribuciones del mandatario se encuentran establecidas en el Código Civil, capítulo II "De las Obligaciones del Mandatario con respecto al Mandante".

Antecedentes

De acuerdo con el "Estudio Jurídico del Código Civil para el Distrito Federal" de Oswaldo Reyes Corona³⁵, para el Antiguo Derecho Romano, el mandato se encontraba dentro de la clasificación de los contratos sinalagmáticos (contrato que genera obligaciones recíprocas para ambas partes contratantes), imperfectos y de buena fe y lo definían como "contrato por el cual una persona (mandante), le encarga a otra (mandatario), que realice o lleve a cabo determinado actos o actos por cuenta y en interés del primero.

En esta época, se llevaban la mayoría con el carácter de gratuitos y se contemplaba en algunas ocasiones que se remunerará al mandatario por su encargo. Para los Romanos, el contrato de mandato, se perfeccionaba, si el mismo era dentro de la moral y de las buenas costumbres.

Entre los deberes más comunes del mandatario se consideraban los siguientes:

³⁵ Reyes Corona, Oswaldo "Estudio Jurídico del Código Civil para el Distrito Federal" en <http://www.offixfiscal.com.mx/colabora/reyes/mutuo.htm>

- Desarrollarse por medio del mandato según las instrucciones y acuerdos del negocio.
- Si hubieren capitales colocados, rendir cuentas con probidad de los mismos, así como de los intereses, así como de las adquisiciones debía detallar sobre el negocio suscitado de las mismas.
- Si hubiere negligencia o culpa grave de parte del mandatario, resarcir de los daños y perjuicios al mandante.

El mandato terminaba por las causas siguientes:

- A. Que se hubiere llevado a cabo el mandato o negocio o que ya no hubiere posibilidades de realizarse.
- B. La terminación del mismo.
- C. A voluntad mutua
- D. Que se diere la figura de la revocación
- E. Renuncia del mandatario o muerte de él
- F. Por la muerte de cualquiera de los convencionistas.

Marco Jurídico

En el Título Noveno Código Civil Federal, se establecen las disposiciones que habrán de observarse para la constitución y extinción de un mandato, así como las que habrán de cumplir los mandatarios y mandantes en el ejercicio de sus atribuciones.

4.1.1.4. Contrato Análogo.

Definición

El "Contrato Análogo" como figura jurídica autónoma, no se encuentra expresamente definido y regulado en la norma jurídica. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el contrato es el pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre una materia o cosa determinada y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas.

Por otra parte, por analogía, en términos jurídicos, se entiende la semejanza entre hechos o situaciones, cuya operación es realizada por un intérprete para regir casos similares cuando existen lagunas en materia jurídica. Asimismo, se define como el método por el

que una norma jurídica se extiende, por identidad de razón, a casos no comprendidos en ella.

Para que dos cosas puedan ser consideradas similares es necesario que tengan una o más propiedades en común, por tanto, el caso análogo no previsto, sólo se justifica si éste es contemplado por la misma *ratio legis*; es decir, por el espíritu del texto de la ley en que deben inspirarse sus intérpretes, tanto para aclarar algún precepto, como para ampliar su aplicación a un caso no regulado expresamente.

En tal virtud, el contrato análogo se puede definir como "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones y derechos y se regulará por las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes y en lo que fueron omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía", en términos de lo dispuesto en los artículos 1792, 1793, 1858 y 1859 del Código Civil.

Por tanto, en términos del derecho administrativo, las partes que intervienen en el "contrato administrativo" son el estado o quien realiza la función administrativa y el contratado que es un particular, sea persona física o jurídica.

Antecedentes

En términos jurídicos, un contrato es público cuando al menos una de las partes que participa en él, es la Administración Pública Federal. El concepto de contrato público, a primera vista, no difiere del concepto de contrato en el derecho privado, pero al ser el Estado (o una de sus Administraciones) una de las partes del mismo, tiene características propias, por lo que puede definirse como un "contrato administrativo" toda vez que la Administración Pública Federal, ejerce determinadas prerrogativas en cuanto a su interpretación, ejecución y extinción.

Según se desprende del glosario de términos de la SHCP, el convenio, es un acuerdo que se realiza entre las instancias del Poder Ejecutivo Federal y Estatal con el objeto de impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la realización conjunta de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, por lo que es el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones.

Asimismo, en los "Lineamientos para el ejercicio eficaz, transparente, ágil y eficiente de los recursos que transfieren las dependencias y entidades de la administración pública federal a las entidades federativas mediante convenios de coordinación y reasignación de recursos para el ejercicio fiscal de 2006" publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2006, se define a los convenios de coordinación y reasignación de recursos como los actos jurídicos celebrados entre dependencias y/o entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de las entidades federativas, que permite reasignar recursos presupuestarios con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, para el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

De acuerdo con el documento denominado "Los Contratos Administrativos" del Lic. Alejandro Rivas González³⁶, dada la gran cantidad y diversidad de cuestiones que maneja el estado por su función administrativa, tiene necesidad de celebrar convenios y contratos que le permitan efectuar, a través de terceros, las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, en el referido documento se señala que dichos contratos pueden celebrarse entre un órgano de la Administración Pública Federal y un particular, así como entre dependencias y entidades de la propia Administración Pública Federal, en cuyo caso, los sujetos se encuentran colocados en el mismo nivel y representan intereses públicos. Los tipos de contratos públicos, son los siguientes:

- Contrato entre órganos administrativos: cuando el contrato se celebra entre órganos de la propia administración, ambos sujetos se encuentran en igualdad de condiciones ligados a las disposiciones de derecho público que regulan su actuación, por lo que su existencia no presenta problema.
- Contratos de arrendamiento: se celebran teniendo como objeto los bienes de dominio privado de la Federación; o en una situación distinta, los bienes que los particulares arriendan al estado, cuando el poder público necesita locales para oficinas de alguna dependencia de la administración pública federal.

³⁶ Rivas González, Raúl "Los Contratos Administrativos". En Revista "Mundo Fiscal", Número 18, Junio de 2002, México, 2002.

- Contratos de prestación de servicios y profesionales: a esta figura del derecho civil recurren las dependencias y entidades de la administración pública federal, a fin de que un profesionista realice alguna tarea específica. También se recurre a este tipo de contrato cuando la administración pública, por razones presupuestales o de organización interna, no considera o no le es conveniente extender nombramiento a alguna persona cuyos servicios requiere.
- Contratos de comodato y donación: este tipo de contratos es celebrado por el poder público cuando desea hacer llegar bienes a instituciones de interés social y de carácter no lucrativo, así como cuando se trata de traspaso de bienes a los gobiernos locales o municipales.
- Contrato de Adquisiciones: normalmente se recurre a esta figura para la compra de objetos de escaso valor y de forma excepcional, sujetándose a las normas para su adquisición previstas en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- Contratos de derecho mercantil: son los fideicomisos celebrados por las sociedades mercantiles de participación estatal, comprendidos en éstos, los signados por las sociedades nacionales de crédito.
- Contratos de sociedad: los contratos de sociedad se refieren a la constitución de sociedades mercantiles de Estado.
- Contratos Administrativos de los Ayuntamientos: es indiscutible que los ayuntamientos pueden celebrar contratos administrativos para la ejecución de obras públicas, o para la prestación de servicios públicos, siempre que dichos contratos no impliquen el abandono del ejercicio de la soberanía que a la autoridad corresponde.

Marco Jurídico

En virtud de que el contrato análogo se puede definir como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones y derechos, su regulación estará dada por las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes y en lo que fueron omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía en términos de lo dispuesto en el artículo 1858 del Código Civil.

Asimismo, las partes que participan en los contratos análogos de carácter público, son las siguientes:

- El equivalente al Fideicomitente en el fideicomiso, o Mandante en el Mandato, es decir, quien entrega y encomienda ciertos bienes o recursos para la realización de un fin lícito.
- El equivalente al Fideicomisario en el fideicomiso, es decir, quien recibe el beneficio que resulte del objeto del contrato
- El equivalente al Fiduciario en el fideicomiso o Mandatario en el Mandato, quien estaría a cargo de la administración de los recursos públicos que son transferidos al amparo del contrato o convenio, disponiendo lo necesario para la conservación del patrimonio constituido y el cumplimiento de los objetivos o instrucciones del fideicomitente.

4.1.2. Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos como política pública del Gobierno Federal

De acuerdo con una nota publicada por la SFP³⁷, el fideicomiso público sin estructura orgánica (no considerado entidad paraestatal), se ha perfilado en la última década como una solución para canalizar recursos públicos federales a programas de beneficio social, que tienen una cobertura en los estratos sociales menos favorecidos y en muy diversas y amplias regiones del país; por ello, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, se ha instruido constituir fideicomisos, ya que además de no requerir de estructuras orgánicas, como en el caso de los fideicomisos públicos considerados entidad paraestatal, sólo requieren los servicios de una institución de crédito para administrar los recursos y 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 y de desarrollo económico y social.

En el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso, celebrado en Panamá, en septiembre de 2005, Guadalupe Caso Robles³⁸ presentó el tema "Fideicomisos para Estados y Municipios", señalando que los fideicomisos constituidos con aportaciones federales, surgieron como una primera opción para financiar de manera rápida y expedita

³⁷ "Lineamientos para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos Públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o Contratos análogos", en <http://www.funcionpublica.gob.mx>

³⁸ Caso Robles, Guadalupe, Directora Ejecutiva Fiduciaria de Banco Santander, S.A., ponencia presentada en el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso, celebrado en Panamá, septiembre de 2005.

a los estados y municipios, así como para establecer un mecanismo eficiente en el cumplimiento de las obligaciones de pago por los financiamientos contratados.

No obstante, no sólo se ha utilizado la figura del fideicomiso como mecanismo para canalizar recursos públicos federales a programas de beneficio social, también se ha hecho uso de las figuras de mandato y contrato análogo y en algunos casos de la figura del fondo, con el objeto de transferir recursos a los beneficiarios de los referidos programas.

Por ello y derivado de la importancia que revisten estas figuras jurídicas como medio para canalizar recursos públicos federales, a fin de promover el adecuado control, fiscalización y comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales aportados a esas figuras jurídicas ya sea del tipo público o privado, que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, las entidades, los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, el 6 de septiembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos" y el 30 de marzo y 28 de junio de 2006, respectivamente, se expidieron la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su reglamento, en donde se contempla un apartado específico para regular la constitución, funcionamiento, extinción y rendición de cuentas de estas figuras jurídicas.

Capítulo 5. Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007: Informe Integral sobre Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos.

El objetivo de la auditoría denominada "Informe Integral sobre Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos", fue integrar el universo de Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos, sin estructura orgánica, que recibieron recursos federales en el ejercicio fiscal de 2006, así como lo relacionado con sus fines y su patrimonio.

Se analizó el SCTF de la SHCP, conformado por 616 figuras jurídicas al 31 de diciembre de 2006; se solicitó información a 176 entes del universo conformado por los tres Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos y los gobiernos estatales y municipales y se realizó una conciliación entre el SCTF de la SHCP y los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal de 2006.

A efecto de integrar el universo de las citadas figuras jurídicas, se estableció la siguiente metodología:

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Compilar la información relacionada con la constitución y extinción de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos a los que se canalizaron recursos públicos federales en el ejercicio fiscal de 2006, o que al cierre del referido ejercicio fiscal mantuvieron en su patrimonio recursos públicos federales, así como el monto de los recursos públicos federales que fueron depositados en cada uno de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos durante el ejercicio fiscal de 2006.
2. Integrar el universo de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que tengan recursos públicos federales, constituidos por los tres Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los gobiernos estatales y municipales, en el ejercicio fiscal de 2006 y verificar aquellos que se registraron en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos y los presentados en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del referido ejercicio fiscal.

3. Integrar el número de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos extintos de los tres Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los gobiernos estatales y municipales, en el ejercicio fiscal de 2006.

5.1.1. Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En términos del artículo 9, quinto párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se otorgaron los recursos o que coordine la operación de un fideicomiso público no considerado entidad, será la responsable de reportar en los informes trimestrales, conforme a las disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH), los ingresos, incluidos rendimientos financieros del periodo, egresos, así como su destino y el saldo.

En los artículos 11, tercer párrafo, de la LFPRH y 296 de su reglamento, se establece que los informes trimestrales incluirán un reporte del cumplimiento de la misión, fines y resultados alcanzados por los fideicomisos, mandatos y análogos (actos jurídicos), así como de los recursos ejercidos para el efecto.

Por otra parte, en términos de los artículos 23, décimo quinto párrafo y 70, fracción IX, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 (PEF 2006), los informes trimestrales debían incluir el monto con el que se constituyan los fideicomisos, los ingresos, los rendimientos financieros, los egresos y las disponibilidades; así como los ingresos de recursos públicos federales otorgados en el periodo a los fondos y fideicomisos, incluidos rendimientos financieros, egresos, así como su destino y el saldo.

En términos del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 (LIF 2006), las disponibilidades de los fondos y fideicomisos sin estructura orgánica se debían reportar en los informes trimestrales.

La fracción I del artículo 23 del PEF 2006, establece que en los informes trimestrales se debían reportar los recursos de las subcuentas establecidas en los fideicomisos constituidos por las entidades federativas o los particulares a los que se les otorgaron recursos públicos federales con el carácter de subsidios o donativos.

En términos del décimo quinto párrafo del artículo 23 del PEF 2006, las dependencias y entidades debían incluir en los informes trimestrales, el avance en materia de extinción de los actos jurídicos que coordinaran y a los que les aportaran recursos.

Con el análisis de los cuatro informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes al ejercicio fiscal de 2006, se constató que cada informe contenía la misión, fines y resultados alcanzados de los actos jurídicos, el monto con el que se constituyeron, los ingresos, los rendimientos financieros, los egresos y las disponibilidades del periodo; así como su destino y con el Anexo XIV del Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, se confirmó que al cierre del ejercicio fiscal de 2006, la SHCP reportó 552 fideicomisos, 53 mandatos y 11 contratos análogos, con una disponibilidad de 220,392,963.3 miles de pesos, en cumplimiento de los artículos 9, quinto párrafo y 11, tercer párrafo, de la LFPRH y 296 de su reglamento; 23, párrafos décimo cuarto y décimo quinto y 70, fracción IX, del PEF 2006 y 25 de la LIF 2006, como se muestra en el cuadro siguiente:

**FIDEICOMISOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS SIN ESTRUCTURA ORGÁNICA
REPORTADOS POR LA SHCP AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006
(Miles de pesos)**

Ente	Tipo de acto				Disponibilidad
	Fideicomisos	Mandatos	Análogos	Total	
Presidencia de la República	1	0	0	1	8,524.5
Secretaría de Gobernación	3	0	0	3	74,682.4
Secretaría de Relaciones Exteriores	1	0	0	1	87.6
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	74	13	2	89	143,155,634.7
Secretaría de Defensa Nacional	3	0	0	3	509,008.9
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación	3	2	0	5	128,890.2
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	28	0	0	28	32,440,841.2
Secretaría de Economía	137	1	0	138	2,430,520.2
Secretaría de Educación Pública	66	3	3	72	14,708,222.3
Secretaría de Salud	6	0	0	6	7,139,028.7
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	2	0	0	2	48,205.8
Secretaría de la Reforma Agraria	6	1	1	8	213,266.1
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	7	2	0	9	6,422,879.2

Ente	Tipo de acto				Disponibilidad
	Fideicomisos	Mandatos	Análogos	Total	
Procuraduría General de la República	0	2	0	2	10,368.8
Secretaría de Energía	29	2	0	31	6,329,087.8
Secretaría de Desarrollo Social	12	0	0	12	988,150.0
Secretaría de Turismo	14	0	0	14	286,293.4
Secretaría de la Función Pública	1	0	0	1	8.5
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1	0	0	1	16,638.2
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	84	1	1	86	5,104,964.6
Instituto Mexicano del Seguro Social	4	0	2	6	155,601.1
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	70	26	2	98	222,059.1
Totales:	552	53	11	616	220,392,963.3

FUENTE: SHCP, cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal de 2006.

5.1.2. Censo de Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos realizado por la Auditoría Superior de la Federación.

En virtud de que las dependencias y entidades de la APF tienen la obligación de registrar y renovar anualmente ante la SHCP, por medio del SCTF, los fideicomisos sin estructura orgánica, mandatos y contratos análogos, en cuyo sector se coordine su operación o que con cargo en su presupuesto se les aportó recursos públicos federales y con base en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal de 2006 y del SCTF, la ASF determinó una muestra a revisar de 15 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tienen constituidos y aportaron recursos públicos federales a las citadas figuras jurídicas, en el ejercicio fiscal de 2006, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 del PEF; 11 de la LFPRH en relación con el 9 y 10 del mismo ordenamiento legal y 213 del RLFPRH.

Además de los 15 entes de la APF, se consideró necesario solicitar información de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos a los poderes Legislativo y Judicial, a los organismos públicos constitucionalmente autónomos y a los gobiernos estatales y municipales, éstos últimos a través de los Órganos de Fiscalización Estatales, de conformidad con los artículos 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12, segundo párrafo, de la LFPRH y 16, fracciones I y II, de la LFSF.

Por otra parte, en términos del artículo 38, fracción I, inciso e, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación con el 18, fracciones II, III y IV, del

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, se solicitó información a la Secretaría de Educación Pública (SEP), en su carácter de coordinadora del sector educación, a fin de constatar la información que las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) entregaran a la ASF.

En términos del artículo 117, párrafos tercero, fracción VII, quinto y octavo, de la Ley de Instituciones de Crédito, se solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en virtud del secreto fiduciario, la información y documentación de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos privados, estatales y municipales, a los que se canalizó recursos públicos federales, o que en su patrimonio mantuvieron recursos públicos federales, en el ejercicio fiscal de 2006 y en los que las sociedades nacionales de crédito y la Financiera Rural como fondo de fomento fungieron como fiduciarios. Lo anterior con objeto de comprobar la información que proporcionarían esas instituciones de crédito a la ASF con la proporcionada por las Entidades Federativas y por los Municipios, a través de los Órganos de Fiscalización Estatales.

Por tanto, a fin de cuantificar el universo de los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos constituidos en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los organismos públicos constitucionalmente autónomos y los gobiernos estatales y municipales, la ASF giró 299 oficios a 176 entes, conforme a las facultades que le confieren los artículos 79, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo sexto, del PEF 2006; 4 en relación con el 2, 16, fracción X y 21 de la LFSF; 1, tercer párrafo, 12, segundo párrafo, de la LFPRH; 117, párrafos tercero, fracción VII, quinto y octavo, de la Ley de Instituciones de Crédito, así como el lineamiento primero del "Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control y la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados en fideicomisos, mandatos y contratos análogos" (Acuerdo) y de los respectivos convenios de coordinación y colaboración celebrados entre la ASF y los 32 congresos locales, como se muestra a continuación:

**REPORTE DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR LA ASF SOBRE FIDEICOMISOS,
FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS**

Entes	Oficios	Oficios recordatorios	Oficios información adicional	Total de oficios emitidos	Oficios con respuesta	Sin respuesta	Entes que dieron información
Poder Ejecutivo	<u>26</u>	<u>2</u>	<u>4</u>	<u>32</u>	<u>32</u>	<u>0</u>	<u>26</u>
Administración Pública Centralizada	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>4</u>	<u>4</u>	<u>0</u>	<u>3</u>
SHCP	1	0	0	1	1	0	1
Secretaría de Educación Pública (SEP)	2	0	1	3	3	0	2
Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados	<u>9</u>	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>13</u>	<u>13</u>	<u>0</u>	<u>9</u>
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	1	0	1	2	2	0	1
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	1	0	1	2	2	0	1
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)	1	0	0	1	1	0	1
PEMEX y subsidiarias	5	1	1	7	7	0	5
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	1	0	0	1	1	0	1
Sector Financiero <u>1</u>	<u>14</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>15</u>	<u>15</u>	<u>0</u>	<u>14</u>
Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)	2	0	0	2	2	0	2
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext)	2	0	0	2	2	0	2
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)	2	0	0	2	2	0	2
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (Bansefi)	2	0	0	2	2	0	2
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (Banjército)	2	1	0	3	3	0	2
Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)	2	0	0	2	2	0	2
Financiera Rural	2	0	0	2	2	0	2
Poder Legislativo	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>2</u>
H. Cámara de Senadores y H. Cámara de Diputados	2	0	0	2	2	0	2
Poder Judicial	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>3</u>	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>3</u>
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	1	0	0	1	1	0	1
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	1	0	0	1	1	0	1
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	1	0	0	1	1	0	1
Organismos Públicos Constitucionalmente Autónomos	<u>81</u>	<u>12</u>	<u>44</u>	<u>137</u>	<u>132</u>	<u>5</u>	<u>79</u>
Banco de México (BANXICO) <u>1</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>2</u>
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	1	0	0	1	1	0	1
Instituto Federal Electoral (IFE)	1	0	1	2	2	0	1
Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI)	1	0	0	1	1	0	1
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	1	0	0	1	1	0	1
Tribunal Superior Agrario (TSA)	1	0	0	1	1	0	1
Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) Federales	<u>6</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>11</u>	<u>9</u>	<u>2</u>	<u>5</u>
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	1	1	0	2	2	0	1
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	1	0	1	2	2	0	1
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	1	0	1	2	2	0	1
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	1	0	0	1	1	0	1
Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	1	1	0	2	2	0	1
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)	1	1	0	2	0	2	0

Entes	Oficios	Oficios recordatorios	Oficios información adicional	Total de oficios emitidos	Oficios con respuesta	Sin respuesta	Entes que dieron información
Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) Estatales	68	9	41	118	115	3	67
Entidades federativas	32	7	32	71	59	12	27
Gobiernos municipales <u>2/</u>	32	8	14	54	46	8	30
Totales:	176	29	94	299	274	25	167

FUENTE: ASF, 299 oficios de solicitud de información.

- 1/ A las instituciones que conforman el sector financiero y al BANXICO se les enviaron oficios en su carácter de fideicomitente y fiduciario.
- 2/ Solicitud de información a los gobiernos municipales, mediante oficios girados a las Entidades de Fiscalización Superior de los Congresos Locales.

5.1.2.1 Problemática del censo

De los 176 entes a los que se les solicitó información relacionada con las figuras jurídicas objeto de fiscalización, un total de 40 manifestaron no tener constituidos o haber aportado recursos públicos federales a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos durante el ejercicio fiscal de 2006.

Asimismo, se constató que la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la SEP; el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE); PEMEX Corporativo; PEMEX Gas y Petroquímica Básica; las Sociedades Nacionales de Crédito en su carácter de fideicomitente y fiduciario; la H. Cámara de Senadores; el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF); el Consejo de la Judicatura Federal (CJF); la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); el Instituto Politécnico Nacional (IPN); la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); la Universidad Pedagógica Nacional (UPN); 54 IPES Estatales; 27 entidades federativas y 16 Entidades de Fiscalización Superior de los Congresos Locales, proporcionaron a la ASF la información y documentación relacionada con los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos constituidos o a los que aportaron recursos públicos federales durante el ejercicio fiscal de 2006, en cumplimiento del artículo 16, fracción X, de la LFSF.

No obstante los requerimientos realizados por la ASF, los gobiernos de los estados de Colima, Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo y Tlaxcala; las entidades de fiscalización superior de los congresos de Baja California Sur y Chihuahua y las

universidades autónomas de Guerrero y Agraria Antonio Narro, no dieron respuesta a dicha solicitud de información, por lo que la ASF formuló las recomendaciones correspondientes a efecto de que se diera atención a los requerimientos de información formulados.

Por otra parte, se solicitó a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP, en su carácter de unidad responsable coordinadora, la información y documentación relacionada con los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, que las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) constituyeron con recursos públicos federales o que en su patrimonio mantuvieran recursos públicos federales al cierre del ejercicio fiscal de 2006 y el monto de los recursos públicos federales depositados a las citadas figuras jurídicas en el ejercicio fiscal de 2006.

Al respecto, la DGESU manifestó diversas consideraciones relacionadas con la solicitud de información, entre ellas, que los fideicomisos constituidos por las IPES, según las reglas de operación correspondientes, no tienen el carácter de público; que en los convenios suscritos con las instituciones, el comité técnico tiene encomendadas las funciones de seguimiento y supervisión de su ejercicio, en virtud de lo cual la DGESU no considera su responsabilidad, el control de los fideicomisos constituidos por las IPES y en el caso del Programa Nacional de Becas (PRONABES) son los gobiernos estatales quienes constituyen los fideicomisos para este programa, con excepción de los constituidos directamente por la UNAM y la UAM.

En respuesta, la ASF reiteró a la DGESU la solicitud de información relacionada con las figuras jurídicas, atendiendo a que el artículo 4 de la LFSF dispone que "son sujetos de fiscalización superior, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y las demás entidades fiscalizadas", entendiéndose por entidad fiscalizada conforme al artículo 2, fracción VI, de la citada ley "...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.

Asimismo, que con base en las reglas de operación y en los convenios de colaboración y apoyo suscritos con las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, los recursos asignados para la operación de programas y servicios educativos no pierden su carácter

federal, por lo cual las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán actividades de fiscalización y auditoría; asimismo, dichos recursos podrán ser sujetos de auditoría externa, por parte de la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Además, en términos de las citadas reglas de operación y de los convenios de colaboración, los comités técnicos de los fideicomisos constituidos están obligados a entregar a la DGESE las copias de los contratos de apertura de los fideicomisos y subcuentas correspondientes y, en su caso, de la extinción de los mismos; y corresponde a la DGESE realizar los seguimientos académicos, programáticos y financieros, mediante informes trimestrales que rindan las IPES beneficiadas, así como el análisis de los informes de seguimiento para conocer el grado de avance y la consistencia de los datos en función de los convenios suscritos".

Por lo anterior, la DGESE a través de la Coordinación Nacional del Programa Nacional de Becas (PRONABES) entregó la información y documentación relativa al PRONABES de la UNAM y de la UAM; sin embargo, la DGESE no dio respuesta al requerimiento relacionado con las figuras jurídicas constituidas por las IPES estatales a las que se les asignaron recursos públicos federales, por lo que la ASF consideró un incumplimiento de los artículos 79, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo sexto, del PEF 2006; 16, fracción X, de la LFSF; 8, fracción IV de la LFRASP y de los lineamientos segundo y séptimo del Acuerdo.

Asimismo, la ASF, concluyó que en términos de los convenios de colaboración y apoyo y de las reglas de operación correspondientes, que regulan, entre otros, la asignación de recursos públicos federales a las IPES, la DGESE es responsable de dar seguimiento académico, programático y financiero mediante informes trimestrales que debe solicitar a las IPES beneficiadas; y de mantener copias de los contratos de apertura de los fideicomisos y subcuentas correspondientes; prueba de ello fue el listado que la DGESE entregó, en el que se observa una relación de apertura de fideicomisos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2006 (PIFI) en 33 IPES estatales, documento en el cual se detalla el número de convenio celebrado y el monto de recursos públicos federales asignados, por lo que se consideró que la DGESE incumplió los artículos 9,

quinto párrafo, de la LFPRH; 16, fracción X, de la LFSF en relación con el 4 y el 2, fracción VI, del mismo ordenamiento legal y 8, fracción IV, de la LFRASP.

Por lo que respecta al requerimiento de información solicitado a la CNBV en virtud del secreto fiduciario y a fin de constatar la información proporcionada por las instituciones nacionales de crédito, así como de la información solicitada a las propias instituciones nacionales de crédito, en su carácter de fiduciario y de fideicomitente: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS), Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C: (BANJÉRCITO), Financiera Rural, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) y Sociedad Hipotecaria Federa (SHF), se obtuvieron los resultados siguientes:

1. Las 7 instituciones de crédito informaron ser fiduciarios en 220 actos jurídicos y documentaron el patrimonio de 184, por un monto de 235,468,217.6 miles de pesos; sin embargo, BANJÉRCITO fiduciario y NAFIN fideicomitente y fiduciaria no proporcionaron la información financiera de 36 actos, como se muestra:

RELACIÓN DE FIGURAS JURÍDICAS SIN INFORMACIÓN FINANCIERA

Ente	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
Clave de registro			
Banjército fiduciario (10)			
sin clave	Fondo para Construcciones Militares	1	Fideicomiso
sin clave	Fondo de Pensiones Militares	1	Mandato
sin clave	FOVISSTE (FIDGAR 27/94 C.H. Nicolás Bravo)	1	Fideicomiso
sin clave	Fideicomiso de Administración y Garantía Irrevocable MIRAMAR	1	Fideicomiso
sin clave	FOVISSTE San Miguel I	1	Fideicomiso
sin clave	Higuerillas San Miguel II	1	Fideicomiso
sin clave	FOVISSTE Diamante	1	Fideicomiso
sin clave	FOVISSTE Candelario Nava	1	Fideicomiso
19990710000952	Fideicomiso para la Administración y para la Adquisición de Equipo Militar	1	Fideicomiso
sin clave	Fideicomiso para apoyar el cambio de la Administración del Ejecutivo Federal	1	Fideicomiso
NAFIN fiduciaria (4)			
sin clave	Editorial Atisbos, S.A.	1	Análogo
20023810001257	Fondo Sectorial de Investigación para el Desarrollo Social	1	Fideicomiso
20033810001342	Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica CONACYT - Gobierno Municipal de la Ciudad Juárez Chihuahua	1	Fideicomiso
sin clave	Formación y Producción Musical de Ciudad Juárez	1	Fideicomiso
NAFIN fideicomitente (22)			
700006HIU368	Mandatos Fusión y Liquidación FONEP-FIDEIN-PAI	1	Mandato
700006HIU365	Mandato Costa Rica I	1	Mandato
199806HIU00744	Mandato Costa Rica II	1	Mandato
700006HIU367	Mandato 1094-94 PEMEX	1	Mandato
sin clave	Mandato Gobierno Federal IV	1	Mandato
700006213166	Tecnología y Automatización Honeywell	1	Fideicomiso

RELACIÓN DE FIGURAS JURÍDICAS SIN INFORMACIÓN FINANCIERA

Ente	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
Clave de registro			
700006HIU301	Fideicomiso F/10948-4 Capitalización y pago de un Crédito a cargo de Fundidora Monterrey, S. A.	1	Fideicomiso
700006GVX366	Convenio de Reconocimiento y Reestructuración de Deuda	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa Multifase de Apoyo a la Capacitación y el Empleo	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa Multifase de Consolidación y Expansión del PROGRESA	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa Sectorial de Consolidación del Sistema Financiero Rural	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa Sectorial de Consolidación del Sistema Financiero.	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES).	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica en su segunda Fase (PAREIB II).	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto de Desarrollo Institucional para la Administración Tributaria (SAT).	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto de Desarrollo Municipal en Áreas Rurales.	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución del Segundo Proyecto Forestal Comunitario.	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto de Acceso a la Tierra para los Jóvenes Rurales.	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa para Escuelas de Calidad (PEC).	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Primer Programa de Desarrollo de Políticas Financieras y Crecimiento.	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto. Programa de Desarrollo de Políticas de Competitividad.	1	Mandato
sin clave	Contrato de Mandato y Ejecución de Proyecto de Servicios Ambientales.	1	Mandato
Total:		36	

FUENTE: ASF, Expedientes de BANJÉRCITO y NAFIN correspondientes al ejercicio fiscal de 2006.

La CNBV informó que las sociedades nacionales de crédito son fiduciarias de 156 actos jurídicos y envió la documentación correspondiente a 141 figuras jurídicas con un valor patrimonial de 31,921,834.3 miles de pesos; sin embargo, no proporcionaron la información financiera de 14 actos, como se muestra:

RELACIÓN DE FIGURAS JURÍDICAS SIN INFORMACIÓN FINANCIERA

Ente	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
Clave de registro			
BANJÉRCITO fiduciario (10)			
sin clave	Fondo para Construcciones Militares	1	Fideicomiso
sin clave	Fondo de Pensiones Militares	1	Mandato
sin clave	FOVISSTE (FIDGAR 27/94 C.H. Nicolás Bravo)	1	Fideicomiso
sin clave	Fideicomiso de Administración y Garantía Irrevocable MIRAMAR	1	Fideicomiso
sin clave	FOVISSTE San Miguel I	1	Fideicomiso
sin clave	Higuerillas San Miguel II	1	Fideicomiso
sin clave	FOVISSTE Diamante	1	Fideicomiso
sin clave	FOVISSTE Candelario Nava	1	Fideicomiso
19990710000952	Fideicomiso para la Administración y para la Adquisición de Equipo Militar	1	Fideicomiso
sin clave	Fideicomiso para apoyar el cambio de la Administración del Ejecutivo Federal	1	Fideicomiso
Financiera Rural fiduciaria (2)			
sin clave	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de San Luis Potosí (FOFAES)	1	Fideicomiso

RELACIÓN DE FIGURAS JURÍDICAS SIN INFORMACIÓN FINANCIERA

Ente	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
Clave de registro			
sin clave	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California Norte	1	Fideicomiso
BANOBRAS fiduciaria (1)			
sin clave	Participaciones Estatales Michoacán	1	Fideicomiso
NAFIN fiduciaria (1)			
sin clave	Mandato Canal 11	1	Mandato
Total:		14	

FUENTE: ASF, Expedientes de BANJÉRCITO, Financiera Rural, BANOBRAS y NAFIN correspondientes al ejercicio fiscal de 2006.

Con la revisión del Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos y del cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal de 2006, se comprobó que la SHCP tiene registradas 72 figuras jurídicas en las que NAFIN es fiduciaria; sin embargo, ni esa institución de banca de desarrollo ni la CNBV entregaron información, a saber:

RELACIÓN DE FIGURAS JURÍDICAS DE NACIONAL FINANCIERA, S.N.C., EN SU CARÁCTER DE FIDUCIARIA LOCALIZADAS EN EL SISTEMA DE CONTROL Y TRANSPARENCIA DE FIDEICOMISOS, QUE NO SE INFORMARON A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Núm. de registro	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
700006HIU137	Contrato de Administración de Valores (Acciones de Telmex)	1	Análogo
199906HIU00891	Grupo Aeroportuario del Sureste 50917	1	Fideicomiso
200006HIU01100	Fideicomiso Cajas de Ahorro 1180-3	1	Fideicomiso
20050671501393	Museo Dolores Olmedo Patiño	1	Fideicomiso
700006HIU091	Mandato SHCP Mex. Tex Development Corp.	1	Mandato
700006HIU151	Mandato Extinta Comisión Monetaria	1	Mandato
200308F0001326	Mandato de Apoyos para la Adquisición de Coberturas de Precios de Productos Agropecuarios	1	Mandato
200508F0001399	Mandato para el Apoyo a los Productores que Comercialicen sus Productos Perecederos, Agrícolas y/o Pecuarios	1	Mandato
20051050001402	Fideicomiso para la Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	1	Fideicomiso
700010200361	Fideicomiso Premio Nacional de Calidad	1	Fideicomiso
800010210469	Fideicomiso Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO)	1	Fideicomiso
20001070000959	Fideicomiso de Los Premios Nacionales	1	Fideicomiso
700038100035	Fideicomiso Sistema Incubador de Empresas Científicas y Tecnológicas	1	Fideicomiso
700011MAR155	Fideicomiso SEP/DGETI/FCE	1	Fideicomiso
199811MDC00885	Fideicomiso Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad (FOPROCINE)	1	Fideicomiso
700019GYR345	Fideiprótisis	1	Fideicomiso
200316RHQ01340	Fondo Forestal Mexicano	1	Mandato
200018TOQ01073	Fideicomiso Irrevocable de Administración San Bernabé - Cuajimalpa	1	Fideicomiso
199818TOQ00850	C. T. Monterrey	1	Fideicomiso
199818TOQ00857	C. T. Chihuahua	1	Fideicomiso
700021VWW101	Fideicomiso de Reserva para el Pago de Pensiones o Jubilaciones y Primas de Antigüedad	1	Fideicomiso
200427A0001372	Fideicomiso Casa Chihuahua, Centro de Patrimonio Cultural	1	Fideicomiso
20033810001316	Fondo Institucional para el Fomento de la Ciencia, el Fomento de la Tecnología y Fomento, Desarrollo y Consolidación de Científicos y Tecnólogos	1	Fideicomiso
19983810000843	Incubadora de Empresas de Base de Tecnológica de Ensenada	1	Fideicomiso

Núm. de registro	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
200010C0000963	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Durango (FFES)	1	Fideicomiso
200010C0000964	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Morelos (FEFESOL)	1	Fideicomiso
200010C0000987	Fondo de Financiamiento para las Empresas de Solidaridad del Sector Artesanal de Chiapas (FOFESSA)	1	Fideicomiso
200010C0000990	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Baja California Sur (FESOL)	1	Fideicomiso
200010C0000991	Fondo de Financiamiento a Empresas de Solidaridad del Estado de Veracruz (FOSOLVER)	1	Fideicomiso
200010C0000994	Fondo de Apoyo a la Microempresa de Solidaridad del Estado de Tabasco (FOSTA)	1	Fideicomiso
200010C0000995	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad de Aguascalientes	1	Fideicomiso
200010C0000996	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Nuevo León (FONAESNL)	1	Fideicomiso
200010C0000997	Fondo de Fomento a Empresas de Solidaridad del Istmo de Oaxaca (FOFASIO)	1	Fideicomiso
200010C0000998	Fondo de Fomento Industrial del Estado de Puebla (FINEP)	1	Fideicomiso
200010C0001001	Fondo para el Financiamiento de Empresas de Solidaridad en el Estado de Guerrero	1	Fideicomiso
200010C0001002	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Guanajuato (FOFIES)	1	Fideicomiso
200010C0001004	Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México (FOSEEM)	1	Fideicomiso
200010C0001005	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad de Valle de Bravo (FIVA)	1	Fideicomiso
200010C0001015	Fondo Sonora para Empresas de Solidaridad (FOSOL)	1	Fideicomiso
200010C0001021	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad Rurales (FESOR)	1	Fideicomiso
200010C0001023	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Quintana Roo (FONESOL)	1	Fideicomiso
200010C0001024	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de San Luis Potosí (FINESOL)	1	Fideicomiso
200010C0001032	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Nayarit (FFESEN)	1	Fideicomiso
200010C0001036	Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas en Yucatán	1	Fideicomiso
200010C0001037	Fondo para el Fomento Agroempresarial (FOMAGRO)	1	Fideicomiso
200110C0001171	Fondo de Apoyo para la Creación y Consolidación del Empleo Productivo en el Estado de Nuevo León (FOCRECE)	1	Fideicomiso
200110C0001184	Fondo de Garantía y Fomento a la Microempresa de Mexicali, B.C. (FOMIME)	1	Fideicomiso
200110C0001186	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Colima (FEFES)	1	Fideicomiso
200110C0001189	Fondo Estatal de Fomento Industrial del Estado de Jalisco (FOJAL)	1	Fideicomiso
200110C0001192	Fondo Nayarit (FONAY)	1	Fideicomiso
200210C0001230	Fondo de Garantía a la Pequeña Industria del Estado de Yucatán (FOGAPY)	1	Fideicomiso
200010C0000988	Fondo de Solidaridad Regional del Estado de Coahuila (FOSORESCO)	1	Fideicomiso
200010C0000989	Fondo de Solidaridad con la Región de la Comarca Lagunera en Torreón (FOSOCOLA)	1	Fideicomiso
200010C0000993	Fondo de Apoyo a la Microempresa en Solidaridad en el Estado de Tamaulipas (FOTAM)	1	Fideicomiso
200010C0000999	Fondo de Financiamiento para las Empresas de Solidaridad de Camargo (FOFINCA)	1	Fideicomiso
200010C0001000	Fondo de Desarrollo Industrial de la Transformación de Aguascalientes (FOGACINTRA)	1	Fideicomiso
200010C0001003	Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad Ladrilleras (FESLA)	1	Fideicomiso
200010C0001006	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Norte de Durango (FOMIES)	1	Fideicomiso
200010C0001011	Fondo de Solidaridad con la Región Fronteriza (FOSOREF)	1	Fideicomiso
200010C0001017	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad de Tlalpujahua (FOFITLA)	1	Fideicomiso
200010C0001020	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad de Ocampo (FFESOM)	1	Fideicomiso
200010C0001022	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad del Estado de Chihuahua. (DEMIC)	1	Fideicomiso
200010C0001038	Fondo de Solidaridad Minero de Coahuila	1	Fideicomiso
200110C0001185	Fondo de Desarrollo Industrial de la Transformación Tijuana (FONDEMIT)	1	Fideicomiso
200110C0001187	Dicos Fondo de Fomento (DICOS)	1	Fideicomiso
200110C0001188	Fondo de Apoyo a Empresas de Solidaridad en la Ciudad de México (FONDEDF)	1	Fideicomiso
200110C0001190	Fondo para el Financiamiento de las Empresas de Solidaridad de Sahuayo, Mich. (Fondeintra-Sahuayo)	1	Fideicomiso
200110C0001191	Fondo de Desarrollo Industrial de la Transformación Cuernavaca, Morelos. (FODEINTRA-Cuernavaca)	1	Fideicomiso
200110C0001193	Fondo de Desarrollo Industrial de la Transformación Chetumal (FOMICH)	1	Fideicomiso

Núm. de registro	Denominación	Cantidad	Tipo de acto jurídico
200110C0001195	Fondo de Garantía a la Industria de la Transformación en el Estado de Yucatán (FOGACINTRY)	1	Fideicomiso
200110C0001196	Fondo de Desarrollo Industrial de la Transformación Zacatecas (FONDEINTRA Zacatecas)	1	Fideicomiso
200110C0001227	Fondo de Financiamiento de Quintana Roo (FOFINQROO)	1	Fideicomiso
Total		72	

FUENTE: ASF, Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos de la SHCP.

Por lo anterior, la ASF concluyó que en términos del artículo 117, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, la CNBV atendió parcialmente el requerimiento de información de la ASF, en infracción del artículo 16, fracción X, de la LFSF, por lo que formuló las recomendaciones correspondientes, a efecto de que tanto la CNBV como las instituciones de banca de desarrollo, complementaran la información y documentación faltante.

5.1.2.2. Resultados del censo

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada por los entes seleccionados de los tres órdenes de gobierno, se cuantificaron 1,556 figuras jurídicas integradas por 883 fideicomisos; 35 fondos; 412 mandatos y 226 contratos análogos con un valor patrimonial aproximado de 361,248,762.6 miles de pesos al 31 de diciembre de 2006 y con una asignación de recursos públicos federales por 91,213,847.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO (Miles de pesos)

Entes	Sin respuesta	Sin figuras jurídicas	Total actos jurídicos	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio	Recursos federales 2006
Poder Ejecutivo	<u>0</u>	<u>6</u>	<u>377</u>	<u>322</u>	<u>0</u>	<u>52</u>	<u>3</u>	<u>267,823,066.0</u>	<u>61,451,999.1</u>
Administración Pública Centralizada	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>94,497.7</u>	<u>74,000.0</u>
SEP		1	2	2	0	0	0	94,497.7	74,000.0
Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados	<u>0</u>	<u>4</u>	<u>128</u>	<u>122</u>	<u>0</u>	<u>6</u>	<u>0</u>	<u>68,281,402.2</u>	<u>53,633,296.2</u>
IPAB			36	36	0	0	0	0.0	0.0
CNBV			68	66	0	2	0	9,778,766.8	3,772,547.9
SAE			9	8	0	1	0	21,576,643.1	61,998.4

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS
REPORTADOS POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Entes	Sin respuesta	Sin figuras jurídicas	Total actos jurídicos	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio	Recursos federales 2006
PEMEX y 4 subsidiarias		3	15	12	0	3	0	36,925,992.3	49,798,749.9
INFONAVIT		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Sector Financiero	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>247</u>	<u>198</u>	<u>0</u>	<u>46</u>	<u>3</u>	<u>199,447,166.1</u>	<u>7,744,702.9</u>
NAFIN			178	139	0	37	2	115,884,910.1	4,653,195.3
BANCOMEXT			9	9	0	0	0	6,429,908.5	2,706,512.8
BANOBRAS			37	30	0	7	0	67,138,431.2	298.5
BANSEFI			3	3	0	0	0	184,695.7	1,741.1
BANJÉRCITO			19	17	0	2	0	1,012,722.7	382,955.2
SHF		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Financiera Rural			1	0	0	0	1	8,796,497.9	0.0
Poder Legislativo	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>470,135.9</u>	<u>500,000.0</u>
H. Cámara de Senadores			1	1	0	0	0	470,135.9	500,000.0
H. Cámara de Diputados		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Poder Judicial	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>3,105,348.3</u>	<u>21,966.9</u>
TEPJF			4	4	0	0	0	107,455.5	21,966.9
CJF			1	1	0	0	0	23,170.7	0.0
SCJN			5	5	0	0	0	2,974,722.1	0.0
Organismos Públicos Constitucionalmente Autónomos	<u>2</u>	<u>18</u>	<u>349</u>	<u>205</u>	<u>4</u>	<u>0</u>	<u>140</u>	<u>48,757,710.6</u>	<u>3,802,142.9</u>
BANXICO			8	8	0	0	0	40,624,186.9	44,262.5
CNDH			1	1	0	0	0	219,725.7	0.0
IFE			1	0	1	0	0	0.0	40,000.0
IFAI		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
INEGI		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
TSA		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Subtotal:	<u>0</u>	<u>3</u>	<u>10</u>	<u>9</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>40,843,912.6</u>	<u>84,262.5</u>
IPES Federales	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>900,473.2</u>	<u>175,194.3</u>
UNAM			1	1	0	0	0	67,936.7	0.0
IPN			2	2	0	0	0	791,241.9	172,000.0
UAM			3	3	0	0	0	38,081.5	0.0
UPN			2	2	0	0	0	3,213.1	3,194.3
UACH		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
UAAAN	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
IPES Estatales	<u>1</u>	<u>14</u>	<u>331</u>	<u>188</u>	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>140</u>	<u>7,013,324.8</u>	<u>3,542,686.1</u>
U. A. Aguascalientes			7	5	0	0	2	148,370.8	62,218.1
U. P. de Aguascalientes			2	1	0	0	1	1,135.6	5,023.2

Continúa...

Continuación...

Entes	<u>Sin respuesta</u>	<u>Sin figuras jurídicas</u>	<u>Total actos jurídicos</u>	<u>Fideicomisos</u>	<u>Fondos</u>	<u>Mandatos</u>	<u>Análogos</u>	<u>Patrimonio</u>	<u>Recursos federales 2006</u>
U. A. de Baja California			5	4	0	0	1	230,059.1	146,808.7
U. P. de Baja California			1	0	0	0	1	13,597.9	0.0
U. A. de Baja California Sur			7	6	0	0	1	19,781.3	26,919.7
U. A. de Campeche			6	4	0	0	2	56,161.9	15,045.5
U. A. del Carmen			2	2	0	0	0	0.0	6,651.9
U. A. de Coahuila			6	3	0	0	3	57,469.7	126,408.3
U. de Colima			9	5	0	0	4	420,565.3	52,302.3
U. A. de Chiapas			6	5	0	0	1	0.0	31,379.1
U. de Ciencias y Artes de Chiapas			18	2	0	0	16	24,653.9	63,335.1
U. P. de Chiapas			1	1	0	0	0	1,532.2	3,253.5
U. Intercultural de Chiapas		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. de Ciudad Juárez			5	5	0	0	0	460,755.4	23,534.4
Colegio de Chihuahua		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. Juárez del Edo. de Durango			4	4	0	0	0	170.9	0.0
U. P. de Durango		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. P. de Gómez Palacio			1	0	0	0	1	3,175.0	7,000.0
U. de Guanajuato			7	7	0	0	0	208,161.2	40,098.3
U. P. de Guanajuato			1	1	0	0	0	73.7	174.0
U. A. de Chihuahua			27	2	0	0	25	22,085.3	55,953.1
U. A. de Guerrero	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. del Edo. de Hidalgo			8	7	1	0	0	502,361.2	211,418.2
U. P. de Tulancingo			2	1	0	0	1	2,398.3	2,305.4
U. P. de Pachuca			3	3	0	0	0	5,308.8	9,673.5
U. P. Fco. I. Madero		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. de Guadalajara			7	6	0	0	1	1,574,567.0	843,669.1

Continúa...

Continuación...

Entes	Sin respuesta	Sin figuras jurídicas	Total actos jurídicos	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio	Recursos federales 2006
U. P. de la Zona Metropolitana de Guadalajara		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. del Edo. de México			9	5	0	0	4	355,177.1	341,982.6
U. Estatal del Valle de Ecatepec		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. P. del Valle de Toluca		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. Intercultural del Edo. de Mex.		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo			9	6	0	0	3	36,472.3	124,390.8
U. A. del Edo. de Morelos			65	7	0	0	58	32,830.6	19,413.4
Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Edo. de Morelos			1	0	0	0	1	2,422.7	1,682.5
U. Tecnológica de la Mixteca- Oax.			1	1	0	0	0	2,393.8	8,333.3
U. del Papaloapan- Oax.		1	0	0	0	0	0	0.0	8,333.3
U. de la Sierra Juárez-Oax.		1	0	0	0	0	0	0.0	8,333.3
U. A. "Benito Juárez" de Oax.			4	4	0	0	0	20,525.0	5,210.1
U. del Istmo- Oax.		1	0	0	0	0	0	0.0	17,514.0
U. del Mar- Oax.			2	2	0	0	0	3,555.5	13,055.8
Benemérita U. A. de Puebla			5	5	0	0	0	273.6	0.0
U. P. de Puebla			1	0	0	0	1	847.3	1,158.0
U. A. de Querétaro			8	7	0	0	1	217,680.0	38,381.5
U. del Caribe			4	2	0	0	2	26,467.4	6,892.9
U. de Quintana Roo			3	3	0	0	0	22,414.3	3,567.2
U. A. de San Luis Potosí			4	4	0	0	0	111,308.9	0.0
U. P. de San Luis Potosí			2	2	0	0	0	14,678.9	8,446.5
U. A. de Sinaloa			5	5	0	0	0	40,845.0	0.0

Continúa...

Continuación...

Entes	Sin respuesta	Sin figuras jurídicas	Total actos jurídicos	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio	Recursos federales 2006
U. P. de Sinaloa		1	0	0	0	0	0	0.0	19,000.0
U. de Occidente-Sinaloa			3	3	0	0	0	0.0	35,431.1
U. A. Indígena de México		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. de Sonora			4	3	0	0	1	3,961.7	182,767.3
Centro de Estudios Superiores del Edo. de Sonora			5	2	2	0	1	17,074.3	28,214.6
Instituto Tecnológico de Sonora			8	8	0	0	0	822,428.6	28,716.5
U. de la Sierra-Son.			2	2	0	0	0	2,162.7	0.0
U. A. de Nayarit			6	4	0	0	2	225,331.1	38,635.6
U. A. de Nuevo León			8	5	0	0	3	75,191.6	385,264.8
U. Juárez A. de Tabasco			3	3	0	0	0	70,010.3	39,450.7
U. Popular de la Chontalpa			2	2	0	0	0	68.5	0.0
U. A. de Tamaulipas			5	5	0	0	0	134,162.8	67,780.1
U. A. de Tlaxcala			6	5	0	0	1	25,238.4	15,158.9
U. P. de Tlaxcala			1	0	0	0	1	20,595.8	10,000.0
U. Veracruzana			7	6	0	0	1	446,209.5	217,253.4
U. A. de Yucatán			5	5	0	0	0	519,457.1	81,674.5
U. de Valladolid Yucatán		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. de Zacatecas			5	5	0	0	0	11,155.5	50,000.0
U. P. de Zacatecas			3	3	0	0	0	0.0	3,472.0
Entidades federativas	5	0	374	318	24	3	29	40,448,786.0	24,895,875.3
Aguascalientes			12	10	1	0	1	334,906.1	88,936.8
Baja California			11	11	0	0	0	454,333.8	300,839.9
Baja California Sur	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
Campeche			14	10	2	1	1	130,866.9	98,656.8
Chiapas			13	13	0	0	0	5,100,142.7	1,378,740.5
Chihuahua			16	15	0	1	0	768,774.8	431,002.1

Continúa...

Continuación...

Entes	Sin respuesta	Sin figuras jurídicas	Total actos jurídicos	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio	Recursos federales 2006
Coahuila de Zaragoza			16	15	0	0	1	228,513.2	362,449.1
Colima	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
Distrito Federal			9	9	0	0	0	5,737,971.5	2,425,151.1
Durango			12	12	0	0	0	3,118,037.9	3,154,229.5
Estado de México			26	19	0	0	7	4,448,983.5	1,019,914.0
Guanajuato			26	19	6	0	1	2,119,725.4	728,221.9
Guerrero			14	5	0	0	9	212,832.6	301,592.6
Hidalgo	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
Jalisco			11	10	1	0	0	1,394,919.9	816,651.2
Michoacán de Ocampo			9	9	0	0	0	917,679.1	564,765.7
Morelos			4	4	0	0	0	148,018.1	218,837.2
Nayarit			10	10	0	0	0	378,144.5	247,495.9
Nuevo León			7	7	0	0	0	1,052,613.2	1,144,112.3
Oaxaca			19	18	0	0	1	651,285.3	672,860.8
Puebla			8	8	0	0	0	470,823.0	732,896.3
Querétaro de Arteaga			13	9	1	0	3	212,837.0	361,812.5
Quintana Roo	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
San Luis Potosí			14	7	7	0	0	2,492,928.9	1,735,992.3
Sinaloa			11	10	1	0	0	4,067,101.3	3,780,171.5
Sonora			8	8	0	0	0	573,016.3	657,384.7
Tabasco			25	24	0	1	0	1,966,089.4	362,743.8
Tamaulipas			23	23	0	0	0	977,734.5	938,889.0
Tlaxcala	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
Veracruz			7	7	0	0	0	1,299,360.0	331,831.0
Yucatán			32	24	5	0	3	1,139,070.4	2,018,696.8
Zacatecas			4	2	0	0	2	52,076.7	21,000.0
<u>1</u> Gobiernos municipales (2,455)	<u>2</u>	<u>15</u>	<u>445</u>	<u>27</u>	<u>7</u>	<u>357</u>	<u>54</u>	<u>643,715.8</u>	<u>541,862.8</u>
Aguascalientes - 11			2	0	0	1	1	2,039.3	2,000.0
Baja California - 5			2	1	0	0	1	107,245.9	990.0
Baja California Sur - 5	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
Campeche - 11			3	3	0	0	0	4,319.1	32,410.0
Chiapas - 118			357	2	0	355	0	54,791.9	241,729.7
Chihuahua - 67	1		0	0	0	0	0	0.0	0.0
Coahuila de Zaragoza - 38			1	1	0	0	0	2,462.0	0.0

Continúa...

Continuación...

Entes	Sin respuesta	Sin figuras jurídicas	Total actos jurídicos	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio	Recursos federales 2006
Colima - 10		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
^{2/} Distrito Federal - 16		1	1	0	0	0	1	0.0	7,740.9
Durango - 39		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Estado de México - 125			9	3	5	1	0	14,849.3	42,020.0
Guanajuato - 46			33	10	2	0	21	440,994.4	9,238.0
Guerrero - 81		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Hidalgo - 84		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Jalisco - 125			7	3	0	0	4	13,075.8	99,586.3
Michoacán de Ocampo - 113		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Morelos - 33			4	0	0	0	4	0.0	0.0
Nayarit - 20		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Nuevo León - 51			1	1	0	0	0	4.1	0.0
Oaxaca - 570		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Puebla - 217		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Querétaro de Arteaga - 18			2	0	0	0	2	0.0	0.0
Quintana Roo - 8			13	1	0	0	12	0.0	44,259.9
San Luis Potosí - 58			8	0	0	0	8	0.0	51,587.1
Sinaloa - 18		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Sonora - 72			1	1	0	0	0	3,934.0	10,300.9
Tabasco - 17			1	1	0	0	0	0.0	0.0
Tamaulipas - 43		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Tlaxcala - 60		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Veracruz - 212		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Yucatán - 106		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Zacatecas - 58		1	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Totales:	9	40	1,556	883	35	412	226	361,248,762.6	91,213,847.0

FUENTE: ASF, contratos constitutivos, convenios modificatorios, convenios de extinción, estados financieros al cierre del ejercicio fiscal de 2006 y estados de cuenta bancarios al 31 de diciembre de 2006, de los tres órdenes de gobierno.

^{1/} Solicitud de información a los gobiernos municipales, mediante oficios girados a las Entidades de Fiscalización Superior de los Congresos Locales.

^{2/} EL Gobierno del Distrito Federal informó que la delegación Tlalpan constituyó un contrato análogo y las 15 delegaciones políticas restantes no tenían constituidos actos jurídicos.

Con el análisis del Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos y de los cuatro Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes al ejercicio fiscal de 2006 y con la información y documentación que se obtuvo por parte de los entes seleccionados, incluida la SHCP, se cuantificó e

integró el universo de fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos constituidos en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los organismos públicos constitucionalmente autónomos y los gobiernos estatales y municipales con recursos públicos federales o a los que se les aportaron recursos públicos federales en el ejercicio fiscal de 2006.

El universo consta de 1,841 figuras jurídicas, con un valor patrimonial aproximado de 387,425,567.2 miles de pesos y con una asignación de recursos públicos federales de 91,213,847.0 miles de pesos, en cumplimiento de los artículos 79, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo sexto, del PEF 2006; 16, fracción X, de la LFSF; 1, tercer párrafo, 12, segundo párrafo, de la LFPRH y 117, párrafos tercero, fracción VII, quinto y octavo, de la Ley de Instituciones de Crédito; así como del lineamiento primero del "Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control y la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados en fideicomisos, mandatos y contratos análogos" y de los respectivos convenios de coordinación y colaboración celebrados entre la ASF y los 32 congresos locales. Lo anterior, se refleja en el cuadro siguiente:

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
Poder Ejecutivo Federal	762	667	0	83	12	302,370,831.3	61,451,999.1
Administración Pública Federal Centralizada							
Presidencia de la República	1	1	0	0	0	8,524.5	0.0
Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)	1	1	0	0	0	87.6	0.0
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	3	3	0	0	0	74,682.4	0.0
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	3	3	0	0	0	509,008.9	0.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	86	84	0	1	1	5,104,964.6	0.0
Procuraduría General de la República (PGR)	2	0	0	2	0	10,368.8	0.0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA)	5	3	0	2	0	128,890.2	0.0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	28	28	0	0	0	32,440,841.2	0.0
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	12	12	0	0	0	988,150.0	0.0
Secretaría de Economía (SE)	138	138	0	0	0	2,430,520.2	0.0
Secretaría de Educación Pública (SEP)	72	66	0	3	3	14,708,222.3	74,000.0
Secretaría de Energía (SENER)	31	29	0	2	0	6,329,087.8	0.0

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	89	72	0	15	2	143,155,634.7	0.0
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	9	7	0	1	1	213,274.6	0.0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	9	9	0	0	0	6,422,879.2	0.0
Secretaría de Salud (SS)	6	6	0	0	0	7,139,028.7	0.0
Secretaría de Turismo (SECTUR)	14	14	0	0	0	286,293.4	0.0
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	2	2	0	0	0	48,205.8	0.0
Subtotal:	511	478	0	26	7	219,998,664.9	74,000.0
Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados							
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	36	36	0	0	0	0.0	0.0
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)	0	0	0	0	0	0.0	61,998.4
PEMEX Corporativo	1	0	0	1	0	32,524,000.0	49,798,749.9
PEMEX Exploración y Producción	0	0	0	0	0	0.0	0.0
PEMEX Gas y Petroquímica Básica	0	0	0	0	0	0.0	0.0
PEMEX Petroquímica	0	0	0	0	0	0.0	0.0
PEMEX Refinación	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)							
CNBV - Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) (Fiduciario)	0	0	0	0	0	0.0	279,611.1
CNBV - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) (Fiduciario)	40	39	0	1	0	4,941,925.8	2,845,797.4
CNBV - Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) (Fiduciario)	11	10	0	1	0	2,283,803.4	0.0
CNBV - Financiera Rural (Fiduciaria)	4	4	0	0	0	426,772.8	647,139.4
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	98	70	0	26	2	222,059.1	0.0
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	6	4	0	0	2	155,601.1	0.0
Subtotal:	196	163	0	29	4	40,554,162.2	53,633,296.2
Sector Financiero							
BANSEFI (Fiduciario)	0	0	0	0	0	0.0	1,741.1
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT) (Fiduciario)	1	1	0	0	0	935.2	2,706,512.8
BANOBRAS (Fiduciario)	2	1	0	1	0	8,764,198.3	298.5
BANOBRAS (Fideicomitente)	1	1	0	0	0	8.4	0.0
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO) (Fiduciario)	12	11	0	1	0	255,207.8	342,318.7
BANJÉRCITO (Fideicomitente)	0	0	0	0	0	0.0	40,636.5
NAFIN (Fiduciaria)	12	10	0	1	1	4,364,709.1	1,147,367.2
NAFIN (Fideicomitente)	27	2	0	25	0	28,432,945.4	3,505,828.1

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
Financiera Rural (Fideicomitente)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Subtotal:	55	26	0	28	1	41,818,004.2	7,744,702.9
Poder Legislativo Federal	1	1	0	0	0	470,135.9	500,000.0
H. Cámara de Senadores	1	1	0	0	0	470,135.9	500,000.0
H. Cámara de Diputados	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Poder Judicial de la Federación	9	9	0	0	0	3,064,684.3	21,966.9
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	5	5	0	0	0	2,974,722.1	0.0
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	1	1	0	0	0	23,170.7	0.0
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	3	3	0	0	0	66,791.5	21,966.9
Organismos Públicos Constitucionalmente Autónomos	345	201	4	0	140	47,951,957.1	3,802,142.9
Banco de México (BANXICO)	7	7	0	0	0	40,624,186.9	44,262.5
Instituto Federal Electoral (IFE)	1	0	1	0	0	40,000.0	40,000.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	1	1	0	0	0	219,725.7	0.0
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Tribunal Superior Agrario (TSA)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)	1	1	0	0	0	16,638.2	0.0
Subtotal:	10	9	1	0	0	40,900,550.8	84,262.5
Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) Federales							
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	0	0	0	0	0	0.0	172,000.0
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	3	3	0	0	0	38,081.5	0.0
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	1	1	0	0	0	0.0	3,194.3
Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Subtotal:	4	4	0	0	0	38,081.5	175,194.3
IPES Estatales							
U. A. de Aguascalientes	7	5	0	0	2	148,370.8	62,218.1
U. P. de Aguascalientes	2	1	0	0	1	1,135.6	5,023.2
U. A. de Baja California	5	4	0	0	1	230,059.1	146,808.7
U. P. de Baja California	1	0	0	0	1	13,597.9	0.0
U. A. de Baja California Sur	7	6	0	0	1	19,781.3	26,919.7
U. A. de Campeche	6	4	0	0	2	56,161.9	15,045.5
U. A. del Carmen	2	2	0	0	0	0.0	6,651.9
U. A. de Coahuila	6	3	0	0	3	57,469.7	126,408.3

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
U. de Colima	9	5	0	0	4	420,565.3	52,302.3
U. A. de Chiapas	6	5	0	0	1	0.0	31,379.1
U. de Ciencias y Artes de Chiapas	18	2	0	0	16	24,653.9	63,335.1
U. P. de Chiapas	1	1	0	0	0	1,532.2	3,253.5
U. Intercultural de Chiapas	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. de Ciudad Juárez	5	5	0	0	0	460,755.4	23,534.4
Colegio de Chihuahua	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. de Chihuahua	27	2	0	0	25	22,085.3	55,953.1
U. Juárez del Estado de Durango	4	4	0	0	0	170.9	0.0
U. P. de Durango	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. P. de Gómez Palacio	1	0	0	0	1	3,175.0	7,000.0
U. de Guanajuato	7	7	0	0	0	208,161.2	40,098.3
U. P. de Guanajuato	1	1	0	0	0	73.7	174.0
U. A. de Guerrero	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. del Estado de Hidalgo	8	7	1	0	0	502,361.2	211,418.2
U. P. de Tulancingo	2	1	0	0	1	2,398.3	2,305.4
U. P. de Pachuca	3	3	0	0	0	5,308.8	9,673.5
U. P. Francisco I. Madero	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. de Guadalajara	7	6	0	0	1	1,574,567.0	843,669.1
U. P. de la Zona Metropolitana de Guadalajara	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. del Estado de México	9	5	0	0	4	355,177.1	341,982.6
U. P. del Valle de Toluca	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. Estatal del Valle de Ecatepec	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. Intercultural del Estado de México	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	9	6	0	0	3	36,472.3	124,390.8
U. A. del Estado de Morelos	65	7	0	0	58	32,830.6	19,413.4
Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos	1	0	0	0	1	2,422.7	1,682.5
U. A. de Nayarit	6	4	0	0	2	225,331.1	38,635.6
U. A. de Nuevo León	8	5	0	0	3	75,191.6	385,264.8
U. A. "Benito Juárez" de Oaxaca	4	4	0	0	0	20,525.0	5,210.1
U. del Mar	2	2	0	0	0	3,555.5	13,055.8
U. Tecnológica de la Mixteca	1	1	0	0	0	2,393.8	8,333.3
U. de la Sierra Juárez	0	0	0	0	0	0.0	8,333.3
U. del Istmo	0	0	0	0	0	0.0	17,514.0
U. del Papaloapan	0	0	0	0	0	0.0	8,333.3
U. P. de Puebla	1	0	0	0	1	847.3	1,158.0
Benemérita U. A. de Puebla	5	5	0	0	0	273.6	0.0
U. A. de Querétaro	8	7	0	0	1	217,680.0	38,381.5
U. de Quintana Roo	3	3	0	0	0	22,414.3	3,567.2
U. del Caribe	4	2	0	0	2	26,467.4	6,892.9

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
U. A. de San Luis Potosí	4	4	0	0	0	111,308.9	0.0
U. P. de San Luis Potosí	2	2	0	0	0	14,678.9	8,446.5
U. A. de Sinaloa	5	5	0	0	0	40,845.0	0.0
U. P. de Sinaloa	0	0	0	0	0	0.0	19,000.0
U. de Occidente	3	3	0	0	0	0.0	35,431.1
U. A. Indígena de México	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. de Sonora	4	3	0	0	1	3,961.7	182,767.3
Instituto Tecnológico de Sonora	8	8	0	0	0	822,428.6	28,716.5
Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora	5	2	2	0	1	17,074.3	28,214.6
U. de la Sierra	2	2	0	0	0	2,162.7	0.0
U. Juárez A. de Tabasco	3	3	0	0	0	70,010.3	39,450.7
U. Popular de la Chontalpa	2	2	0	0	0	68.5	0.0
U. A. de Tamaulipas	5	5	0	0	0	134,162.8	67,780.1
U. A. de Tlaxcala	6	5	0	0	1	25,238.4	15,158.9
U. P. de Tlaxcala	1	0	0	0	1	20,595.8	10,000.0
U. Veracruzana	7	6	0	0	1	446,209.5	217,253.4
U. A. de Yucatán	5	5	0	0	0	519,457.1	81,674.5
U. de Valladolid	0	0	0	0	0	0.0	0.0
U. A. de Zacatecas	5	5	0	0	0	11,155.5	50,000.0
U. P. de Zacatecas	3	3	0	0	0	0.0	3,472.0
Subtotal:	331	188	3	0	140	7,013,324.8	3,542,686.1
Entidades Federativas							
Aguascalientes	7	5	1	0	1	317,577.0	88,936.8
Baja California	6	6	0	0	0	395,109.4	300,839.9
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Campeche	14	10	2	1	1	130,866.9	98,656.8
Chiapas	9	9	0	0	0	4,918,018.4	1,378,740.5
Chihuahua	13	13	0	0	0	661,017.4	431,002.1
Coahuila de Zaragoza	6	5	0	0	1	56,734.9	362,449.1
Colima	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Distrito Federal	6	6	0	0	0	309,721.4	2,425,151.1
Durango	9	9	0	0	0	3,074,973.9	3,154,229.5
Estado de México	22	15	0	0	7	4,333,214.6	1,019,914.0
Guanajuato	20	13	6	0	1	1,873,912.5	728,221.9
Guerrero	12	3	0	0	9	161,387.9	301,592.6
Hidalgo	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Jalisco	6	6	0	0	0	1,083,246.3	816,651.2
Michoacán de Ocampo	6	6	0	0	0	799,355.4	564,765.7
Morelos	2	2	0	0	0	88,882.9	218,837.2
Nayarit	7	7	0	0	0	347,699.2	247,495.9

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
Nuevo León	5	5	0	0	0	960,764.1	1,144,112.3
Oaxaca	14	13	0	0	1	639,962.4	672,860.8
Puebla	6	6	0	0	0	441,632.0	732,896.3
Querétaro de Arteaga	9	5	1	0	3	182,157.7	361,812.5
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0.0	0.0
San Luis Potosí	12	5	7	0	0	2,435,522.2	1,735,992.3
Sinaloa	9	8	1	0	0	4,030,203.2	3,780,171.5
Sonora	5	5	0	0	0	527,327.3	657,384.7
Tabasco	22	21	0	1	0	1,964,141.9	362,743.8
Tamaulipas	22	22	0	0	0	912,042.1	938,889.0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Veracruz	6	6	0	0	0	1,175,611.8	331,831.0
Yucatán	25	17	5	0	3	1,105,622.0	2,018,696.8
Zacatecas	0	0	0	0	0	0.0	21,000.0
Subtotal:	280	228	23	2	27	32,926,704.8	24,895,875.3
Entidades de Fiscalización Superior Locales							
Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes	2	0	0	1	1	2,039.3	2,000.0
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California	2	1	0	0	1	107,245.9	990.0
Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Baja California Sur	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría Superior del Estado de Campeche	3	3	0	0	0	4,319.1	32,410.0
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas	357	2	0	355	0	54,791.9	241,729.7
Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Coahuila	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	1	0	0	0	1	0.0	7,740.9
Auditoría Superior del Estado de Durango	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de México	9	3	5	1	0	14,849.3	42,020.0
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	33	10	2	0	21	440,994.4	9,238.0
Auditoría General del Estado de Guerrero	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Hidalgo	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría Superior del Estado de Jalisco	7	3	0	0	4	13,075.8	99,586.3
Auditoría Superior de Michoacán	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos	4	0	0	0	4	0.0	0.0
Auditoría General del Estado de Nayarit	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Contaduría Mayor del Estado de Nuevo León	1	1	0	0	0	4.1	0.0

**UNIVERSO DE FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS REPORTADOS
POR LOS ENTES DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Patrimonio aprox.	Recursos federales 2006
Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría General del Estado de Puebla	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría Superior del Estado de Querétaro	2	0	0	0	2	0.0	0.0
Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	13	1	0	0	12	0.0	44,259.9
Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	8	0	0	0	8	0.0	51,587.1
Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sinaloa	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora	1	1	0	0	0	3,934.0	10,300.9
Órgano Superior de Fiscalización de Tabasco	1	1	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	0	0	0	0	0	0.0	0.0
Subtotal:	444	26	7	357	54	641,253.8	541,862.8
Totales:	1,841	1,132	34	442	233	387,425,567.2	91,213,847.0

FUENTE: ASF, Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos y los cuatro Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal de 2006 proporcionados por la SHCP; los contratos constitutivos, convenios modificatorios, convenios de extinción, estados financieros al cierre del ejercicio fiscal de 2006 y estados de cuenta bancarios al 31 de diciembre de 2006 de los tres órdenes gobierno.

NOTA: El universo no incluye a aquellos fideicomisos que son considerados entidades paraestatales conforme a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Se analizó el presupuesto ejercido y reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2006 por los 176 entes que seleccionados del universo conformado por los tres Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos y los gobiernos estatales y municipales, a fin de determinar qué porcentaje representan los recursos públicos federales aportados a las figuras jurídicas, respecto del gasto total, como se muestra en el cuadro siguiente:

**RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES APORTADOS A LOS
FIDEICOMISOS, FONDOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS
Y PRESUPUESTO EJERCIDO
(Miles de pesos)**

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Recursos federales 2006	Presupuesto ejercido 2006	% Recursos federales respecto del presupuesto ejercido
Administración Pública Federal Centralizada								
Presidencia de la República	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,019,200.0	0.0
Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,819,200.0	0.0
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	3.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6,629,300.0	0.0
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	3.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	26,987,700.0	0.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	86.0	84.0	0.0	1.0	1.0	0.0	8,611,700.0	0.0
Procuraduría General de la República (PGR)	2.0	0.0	0.0	2.0	0.0	0.0	8,862,400.0	0.0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA)	5.0	3.0	0.0	2.0	0.0	0.0	48,779,000.0	0.0
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	28.0	28.0	0.0	0.0	0.0	0.0	41,075,000.0	0.0
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	12.0	12.0	0.0	0.0	0.0	0.0	27,458,300.0	0.0
Secretaría de Economía (SE)	138.0	138.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9,435,800.0	0.0
Secretaría de Educación Pública (SEP)	72.0	66.0	0.0	3.0	3.0	74,000.0	151,790,400.0	0.0
Secretaría de Energía (SENER)	31.0	29.0	0.0	2.0	0.0	0.0	80,447,100.0	0.0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	89.0	72.0	0.0	15.0	2.0	0.0	38,023,900.0	0.0
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	9.0	7.0	0.0	1.0	1.0	0.0	4,341,900.0	0.0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	9.0	9.0	0.0	0.0	0.0	0.0	29,030,400.0	0.0
Secretaría de Salud (SS)	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.0	41,547,700.0	0.0
Secretaría de Turismo (SECTUR)	14.0	14.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,005,200.0	0.0
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	2.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,347,100.0	0.0
Subtotal:	511.0	478.0	0.0	26.0	7.0	74,000.0	536,211,300.0	0.0
Organismos Descentralizados y Públicos Órganos Desconcentrados								
Subtotal:	196.0	163.0	0.0	29.0	4.0	53,633,296.2	699,716,900.0	7.7
Sector Financiero								
BANSEFI (Fiduciario)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,741.1	1,052,818.0	0.2
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT) (Fiduciario)	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	2,706,512.8	1,364,019.6	198.4
BANOBRAS (Fiduciario)	2.0	1.0	0.0	1.0	0.0	298.5	886,360.3	0.0
BANOBRAS (Fideicomitente)	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJÉRCITO) (Fiduciario)	12.0	11.0	0.0	1.0	0.0	342,318.7	728,336.1	47.0
BANJÉRCITO (Fideicomitente)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40,636.5		
NAFIN (Fiduciaria)	12.0	10.0	0.0	1.0	1.0	1,147,367.2	1,539,902.0	74.5
NAFIN (Fideicomitente)	27.0	2.0	0.0	25.0	0.0	3,505,828.1		
Financiera Rural (Fideicomitente)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,161,328.6	0.0
Subtotal:	55.0	26.0	0.0	28.0	1.0	7,744,702.9	6,732,764.6	115.0

Continúa...

Ente	Total	Fideicomisos	Fondos	Mandatos	Análogos	Recursos federales 2006	Presupuesto ejercido 2006	% Recursos federales respecto del presupuesto ejercido
Poder Legislativo Federal								
Subtotal:	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	500,000.0	7,514,400.0	6.7
Poder Judicial de la Federación								
Subtotal:	9.0	9.0	0.0	0.0	0.0	21,966.9	23,800,300.0	0.1
Organismos Públicos Constitucionalmente Autónomos								
Banco de México (BANXICO)	7.0	7.0	0.0	0.0	0.0	44,262.5		
Instituto Federal Electoral (IFE)	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0	40,000.0	11,801,400.0	0.3
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	851,400.0	0.0
Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	244,208.0	0.0
Tribunal Superior Agrario (TSA)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	584,200.0	0.0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,148,200.0	0.0
Subtotal:	10.0	9.0	1.0	0.0	0.0	84,262.5	14,629,408.0	0.6
Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) Federales								
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18,234,880.1	0.0
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	172,000.0	7,245,856.2	2.4
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)	3.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,004,237.2	0.0
Universidad Pedagógica Nacional (UPN)	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	3,194.3	496,322.1	0.6
Universidad Autónoma Chapingo (UACH)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		
Subtotal:	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0	175,194.3	29,981,295.6	0.6
IPES Estatales								
Subtotal:	331.0	188.0	3.0	0.0	140.0	3,542,686.1	26,535,100.0	13.4
Entidades Federativas y Municipios								
Subtotal:	724.0	254.0	30.0	359.0	81.0	25,437,738.1	229,074,400.0	11.1
Totales:	1,841.0	1,132.0	34.0	442.0	233.0	91,213,847.0	1,574,195,868.2	5.8

FUENTE: ASF, Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos; Cuenta de la Hacienda Pública federal 2006 "Política de Gasto"; cuatro Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal de 2006 proporcionados por la SHCP; los contratos constitutivos, convenios modificatorios, convenios de extinción, estados financieros al cierre del ejercicio fiscal de 2006 y estados de cuenta bancarios al 31 de diciembre de 2006 de los tres órdenes gobierno.

Del cuadro anterior, se desprenden los resultados siguientes:

- Los recursos públicos federales aportados en el ejercicio fiscal de 2006 a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos representaron el 5.8% del gasto total ejercido por el Gobierno Federal.
- Resalta el porcentaje que representan los recursos públicos federales aportados en 2006 a las figuras jurídicas constituidas en las instituciones nacionales de

crédito respecto del gasto total ejercido (115.0%), toda vez que tanto en su carácter de fideicomitente como en su carácter de fiduciaria, administraron y recibieron más recursos públicos federales (7,744,702.9 miles de pesos) que el gasto que ejercieron para su propio funcionamiento en 2006 (6,732,764.6. miles de pesos).

- En orden de importancia, siguen las Instituciones Públicas de Educación Superior Estatales (IPES estatales) que reciben recursos vía acuerdos con la SEP para ser canalizados a los fideicomisos que constituyen al amparo de programas de mejoramiento del profesorado y de fortalecimiento institucional. En este caso, el monto de recursos públicos federales aportados a fideicomisos, fondos y contratos análogos (3,542,686.1 miles de pesos) representaron el 13.4% respecto del monto total de recursos transferidos por la SEP a dichas instituciones y que se reportan en la Cuenta Pública 2006 (26,535,100.0 miles de pesos).
- Para el caso de los Estados y Municipios, en el ejercicio fiscal de 2006 se aportaron a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos 25,437,738.1 miles de pesos, lo que representó el 11.1% respecto del monto total de recursos transferidos a dichos entes por 229,074,400.0 miles de pesos.
- Por lo que respecta a los Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados como es el caso de PEMEX, SAE, IPAB, CNBV, INFONAVIT, IMSS E ISSSTE, el monto de recursos públicos federales aportados en el ejercicio fiscal de 2006 a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que tienen constituidos ascendió a 53,633,296.2 miles de pesos, lo que representó el 7.7% respecto del presupuesto ejercido por dichos entes 699,716,900.0 miles de pesos.

A la luz de los resultados que arroja el cuadro anterior, crece la problemática que se presentó en el censo realizado por la ASF, ya que los entes que no entregaron información completa como es el caso de la banca de desarrollo, aquellos a los que no se da seguimiento de la comprobación de los recursos públicos federales que les aportan, como es el caso de las IPES Estatales y los que no atendieron el requerimiento de información de la ASF como es el caso de algunos Estados y Municipios, son precisamente quienes reciben el mayor monto de recursos públicos federales,

representando el mayor porcentaje de recursos transferidos, respecto del total de recursos erogados por el Gobierno.

La problemática se encuentra en la falta de seguimiento de las entidades responsables, respecto del uso de los recursos públicos que con cargo en sus presupuestos otorgan, además de las muchas exenciones que el propio Estado crea en la legislación para que no se rindan cuentas transparentes, como el secreto fiduciario en virtud del cual la banca está impedida de revelar información relevante, o como permitir que los Estados y Municipios no registren las figuras jurídicas que constituyen con aportaciones federales en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos que controla la SHCP.

En ese sentido, poco se puede hacer al respecto en materia de fiscalización y son justamente las entidades que siguen generando espacios de opacidad en la transparencia y rendición de cuentas, quienes reciben mayores recursos de la federación. Es urgente dejar de permitir adecuaciones en la Ley, incluir la obligatoriedad de rendir cuentas para todos los sujetos que reciben recursos públicos federales y dar seguimiento del destino de dichos recursos.

Quizá de esta forma, el Estado recobre la confianza de la sociedad y genere confianza en el buen funcionamiento de sus instituciones, tal como se promueve en el neoinstitucionalismo.

Capítulo 6. Conclusiones

De acuerdo con lo que señala Santiago Nieto³⁹, la transparencia se asume como un derecho fundamental de contar con instituciones y gobiernos responsables y transparentes, así como aspirar a pertenecer a estas.

El objetivo del presente trabajo, además de presentar el resultado del censo realizado por la ASF sobre fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que al cierre del ejercicio fiscal de 2006 mantenían en sus patrimonios recursos públicos federales, o bien, que en dicho ejercicio los hubieran recibido, fue conocer qué tanto se ha avanzado en materia de transparencia y rendición de cuentas de esas figuras jurídicas.

Derivado de los resultados obtenidos en el censo realizado, la ASF consideró que no se cumplió el objetivo de integrar el universo de los actos jurídicos constituidos con recursos públicos federales en el ámbito nacional, toda vez que de los 176 entes seleccionados, 40 manifestaron no haber constituido o aportado recursos públicos federales a fideicomisos, mandatos y contratos análogos en el ejercicio fiscal de 2006, por lo que de los 136 entes restantes, el 66.2% proporcionó la documentación e información completa de las figuras jurídicas fiscalizadas; el 27.2% entregó información parcial y el 6.6% no atendió la petición de información de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Asimismo, la ASF emitió 43 observaciones que generaron 74 acciones: 68 Recomendaciones derivadas, principalmente porque la SHCP no actualizó en el campo de "observaciones" del Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos, la extinción de un fideicomiso; porque en 265 registros, las dependencias y entidades coordinadoras no adjuntaron un ejemplar en medio electrónico del original o copia certificada del contrato constitutivo, como parte de la documentación soporte de las figuras jurídicas registradas en el citado sistema; porque la SEP no dio seguimiento académico, programático y financiero mediante informes trimestrales a los recursos públicos federales que les aporta a las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) beneficiadas, ni mantuvo copias de los contratos de apertura de los fideicomisos y subcuentas correspondientes; porque 9 entes seleccionados no proporcionaron la información y documentación solicitada relativa

³⁹ Nieto Castillo, Santiago "Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática" en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>

a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que constituidos con recursos públicos federales, o a los que les hubieran aportado recursos públicos federales en el ejercicio fiscal de 2006 y porque 37 entes proporcionaron información y documentación incompleta; asimismo formuló 5 Promociones de Intervención de la Instancia de Control, en virtud de que 5 IPES estatales utilizaron recursos públicos federales de los fideicomisos constituidos, para otros fines distintos a los aprobados por la SEP.

Lo anterior, puede entenderse derivado de la ambigüedad y discrecionalidad con que el propio Estado maneja no sólo la constitución de las figuras jurídicas objeto del censo, sino de las exenciones que hace a la propia rendición de cuentas, lo que impide el impacto de las actividades de fiscalización en áreas que la propia ASF ha considerado como proclives a la opacidad y riesgo.

Un claro ejemplo de lo señalado es que en materia de control y registro de fideicomisos, mandatos y contratos análogos, la legislación y normativa es ambigua cuando se trata de aquellas figuras jurídicas constituidas por los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos públicos constitucionalmente autónomos, por virtud del secreto fiduciario y de la autonomía que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en términos del noveno párrafo del artículo 217 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, no están obligados a registrar en el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos que opera la SHCP la información de las figuras jurídicas que constituyan.

Asimismo, para el caso de las entidades no apoyadas, entidades federativas o particulares sólo tienen la obligación de registrar en un apartado específico del Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos las figuras jurídicas que se utilicen para canalizar subsidios a los beneficiarios de programas sujetos a reglas de operación, de conformidad con lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, en muchos casos, dicha información no está disponible en el Sistema y las propias entidades objetan, que al involucrar sólo recursos públicos estatales o municipales, no están obligados a reportar las figuras jurídicas que se constituyen.

Por ello, la ASF concluyó que, en el ámbito nacional, no se cuenta con un centro de control en donde se inscriban o registren la totalidad de los actos jurídicos que reciben

recursos públicos federales, con el propósito de auxiliar e impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo nacional ya que sólo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tienen la obligatoriedad de controlar y registrar los fideicomisos, mandatos y contratos análogos que constituyan o a los que les aportaron recursos públicos federales con cargo en su presupuesto.

Además, no existe quién dé seguimiento del cumplimiento del objeto para el que se constituyeron los citados fideicomisos, fondos, mandatos o contratos análogos, ni que supervise si los recursos públicos federales aportados fueron canalizados a los fines para los que se autorizó, como fue el caso de algunas universidades públicas estatales, quienes no presentaron a la SEP el informe del seguimiento dado a los recursos autorizados para la constitución de fideicomisos o, en su caso, para ampliar el patrimonio de los ya constituidos, informe necesario para dar continuidad a los apoyos que otorga la SEP.

En ese sentido, se desconoce si la constitución de las citadas figuras jurídicas coadyuva a impulsar las áreas prioritarias del desarrollo nacional, como es el caso de la investigación científica y tecnológica, de la que ya se encargan instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México; y que cada año tiene que pugnar porque el Congreso no reduzca el presupuesto que se le asigna. En tal virtud, puede decirse que el Estado se encuentra en una crisis de legalidad cuyas consecuencias son, entre otras, la corrupción, el tráfico de influencias, la falta de confianza del ciudadano en las instituciones del gobierno y la apatía ciudadana.

Por ello, como señalan algunos autores⁴⁰, la democracia y la rendición de cuentas son un binomio indisoluble que se ha convertido en un lugar común. La ausencia de transparencia produce democracias de baja calidad y por consiguiente susceptibles de sufrir una regresión autoritaria; por ello, el principal objetivo de los órganos fiscalizadores es brindar garantía para el ejercicio de la gestión pública.

⁴⁰ Vease Martínez, Anahí "México: Democracia defectuosa y Posdemocracia"; Sánchez Escobar, Margarita "Auditoría Superior de la Federación"; Zozaya Ramírez, Juan Miguel "La rendición de cuentas en la transición democrática"; Concha Malo, Miguel Memoria del "Seminario Internacional: Acuerdos Básicos para la Consolidación Democrática" ; Nieto Castillo, Santiago "Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática", en bibliografía.

Además, se deben abrir canales de participación ciudadana en la configuración de la agenda institucional, fortaleciendo a la sociedad civil como un actor relevante, en donde el ciudadano sea partícipe del esquema de rendición de cuentas, ya que el reto más importante, es recuperar la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

No hace falta generar nuevas legislaciones para abatir las inflexiones que se generaron con otras leyes pues se mantiene el círculo vicioso y los mecanismos de evasión se tornan más sofisticados.

Para el caso que nos ocupa, es necesario que el Estado amplíe el Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos para que se refleje la totalidad de las figuras jurídicas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas; y que no se sigan permitiendo las exenciones a la ley, por lo que deberá ser aplicativo a las figuras jurídicas constituidas por los Poderes de la Unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y los gobiernos municipales, a los que se les aporten recursos públicos federales.

En ese sentido, valdría la pena enfocarse en el neoinstitucionalismo que concibe las transformaciones en las facultades del Estado de acuerdo con su nueva realidad y la importancia creciente de fiscalizar la actividad gubernamental, lo que podría coadyuvar a dar certidumbre de la actuación del Estado y recuperar parte de la credibilidad que la población ha perdido en él y en la eficiencia de sus instituciones.

Bibliografía

1. Acosta Romero, Miguel, (2004) Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª Edición 2004. Ed. IIJUNAM-Editorial Porrúa, Tomo IV, páginas 64-71.
2. Albi Ibáñez, E. (2000) "Público y Privado, un acuerdo necesario", capítulo II "Las Políticas Públicas y su Gestión", Ed. Ariel, S.A., 2000.
3. Ayala Espino, José (2001) "Economía del Sector Público Mexicano", capítulo 29 "Control Gubernamental", Ed. Esfinge, Segunda Edición junio 2001.
4. Ayala Espino, J. (2005) "Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico", introducción, págs. 51 y 52, Ed. Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión 2005.
5. Cairncross, A., "Los académicos y los forjadores de política", capítulo III "El mercado y el Estado". Serie *Lecturas Económicas Extraviadas*, Material de Trabajo, Facultad de Economía, División de Estudios Profesionales, Número 74.
6. Caso Robles, Guadalupe, (2005) Directora Ejecutiva Fiduciaria de Banco Santander, S.A., ponencia presentada en el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso, celebrado en Panamá, en septiembre de 2005.
7. Chávez Presa, Jorge A. (2002) "Para recobrar la confianza en el Gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público", capítulo V "La Nueva Estructura Programática y sus características" y capítulo VI "Sistema de Evaluación del Desempeño", Ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión 2002.
8. Concha Malo, Miguel Memoria del "Seminario Internacional: Acuerdos Básicos para la Consolidación Democrática" Ciudad de México, 14 de septiembre de 2006, en <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=145>.
9. Cuadrado Roura, J. R, (1995) Tomás Mancha, José Villena, Javier Casares, y Miguel González, Compiladores, "Introducción a la Política Económica", Capítulo 16, "La Política Fiscal", Ed. McGrawHill, 1995.
10. Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2ª Edición 2004. Ed. IIJUNAM-Editorial Porrúa, Tomo IV páginas 64-71.
11. "Fideicomisos Públicos, Normatividad Relacionada y Situación a Marzo de 2005". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, julio de 2005.

12. Figueroa Neri, Aimée (2007) "La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México" del libro "La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior", publicado por la Auditoría Superior de la Federación en diciembre de 2007.
13. Friedman, M. y Friedman, R. (1966) "Capitalismo y Libertad" capítulo II "La función del Estado en una sociedad libre", Ed. RIALP, S.A., Madrid, México, Buenos Aires, Pamplona, 1966.
14. Guerrero Amparán Juan Pablo y Patrón Sánchez Fernando "Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México", Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf>
15. "Lineamientos para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos Públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o Contratos análogos", en <http://www.funcionpublica.gob.mx>
16. Martínez, Anahí "México: Democracia defectuosa y Posdemocracia" Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales 2006, en <http://static.scribd.com/docs/up7iodacbt2.pdf>.
17. Nieto Castillo, Santiago "Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática" en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/22.pdf>
18. North, Douglas C., (2007) "Estructura y cambio en la historia económica", capítulo 3 "Una Teoría Neoclásica del Estado" página 39, Ed. Alianza, 1984.
19. Rachid Farid, Nader "Marx y la Teoría del Estado", en <http://poderyciudadania.galeon.com/teoriaestado.htm>, 20 de septiembre de 2007.
20. Reyes Corona, Oswaldo "Estudio Jurídico del Código Civil para el Distrito Federal" en <http://www.offixfiscal.com.mx/colabora/reyes/mutuo.htm>
21. Rivas González, Raúl (2002) "Los Contratos Administrativos". En Revista "Mundo Fiscal", Número 18, Junio de 2002, México, 2002.
22. Rivas Leone, José A (2003) "El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", página 37, Reflexión Política Año 5 núm. 9, IEP - UNAB Colombia, junio de 2003.

23. Salazar Xirinachs, José Manuel (1991) "El papel del Estado y del Mercado en el Desarrollo Económico"; en: "El Desarrollo Desde Dentro. Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina", Compilador Osvaldo Sunkel, Lecturas del Trimestre Económico Núm. 71, FCE 1991, página 490.
24. Sánchez Escobar, Margarita "Auditoría Superior de la Federación" en Revista "Pluralidad y consenso", Año. 1, Núm. 3, Mayo 2008. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2007.p.31 – 36, en <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista3/6.pdf>.
25. Smith, Adam (1999) "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones", Libro Quinto, capítulo 1, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición en inglés 1776, décima reimpresión, 1999.
26. Stiglitz, J. P., (2000) "La economía del Sector Público", capítulo 3, "Justificación Económica de la Intervención del Estado", Antoni Bosch Editor, 2000.
27. Villas, Carlos M. (2002) "La piedra en el zapato: Estados, Instituciones Públicas y Mercado", artículo publicado en la compilación "La Realidad Económica Actual y las Corrientes Teóricas de su interpretación, Un debate inicial" coordinado por Leticia Campos Aragón, Ed. IIE-UNAM-Porrúa, México 2002.
28. Zozaya Ramírez, Juan Miguel "La rendición de cuentas en la transición democrática", en <http://inep.org/content/view/228/100/>.

Legislación y Normativa

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.
- La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.
- La Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- La Ley de Instituciones de Crédito.
- La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

- El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- El "Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control, la rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos."
- Los 32 Convenios de Coordinación y Colaboración celebrados entre la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior locales.

A N E X O

Índice de gráficas

Gráfica	Página
Distribución por tipo de acto jurídico	4
Fideicomisos por tipo de ente	5
Fondos por tipo de ente	6
Mandatos tipo de ente	7
Contratos análogos por tipo de ente	8
Actos jurídicos del Poder ejecutivo	9
Actos jurídicos del Poder Legislativo	10
Actos jurídicos del Poder Judicial	11
Actos jurídicos de los Organismos públicos autónomos	12
Actos jurídicos de las Entidades federativas	13
Actos jurídicos de las Entidades de Fiscalización Superior	14
Fideicomisos por tipo de ente desagregado	15
Fondos por tipo de ente desagregado	16
Mandatos tipo de ente desagregado	17
Contratos análogos por tipo de ente desagregado	18
Recursos públicos federales aportados a las figuras jurídicas por ente	19

AUDITORÍA NÚM. 272

INFORME INTEGRAL SOBRE FIDEICOMISOS, MANDATOS Y CONTRATOS ANÁLOGOS



IV. UNIVERSO DE LA FISCALIZACIÓN

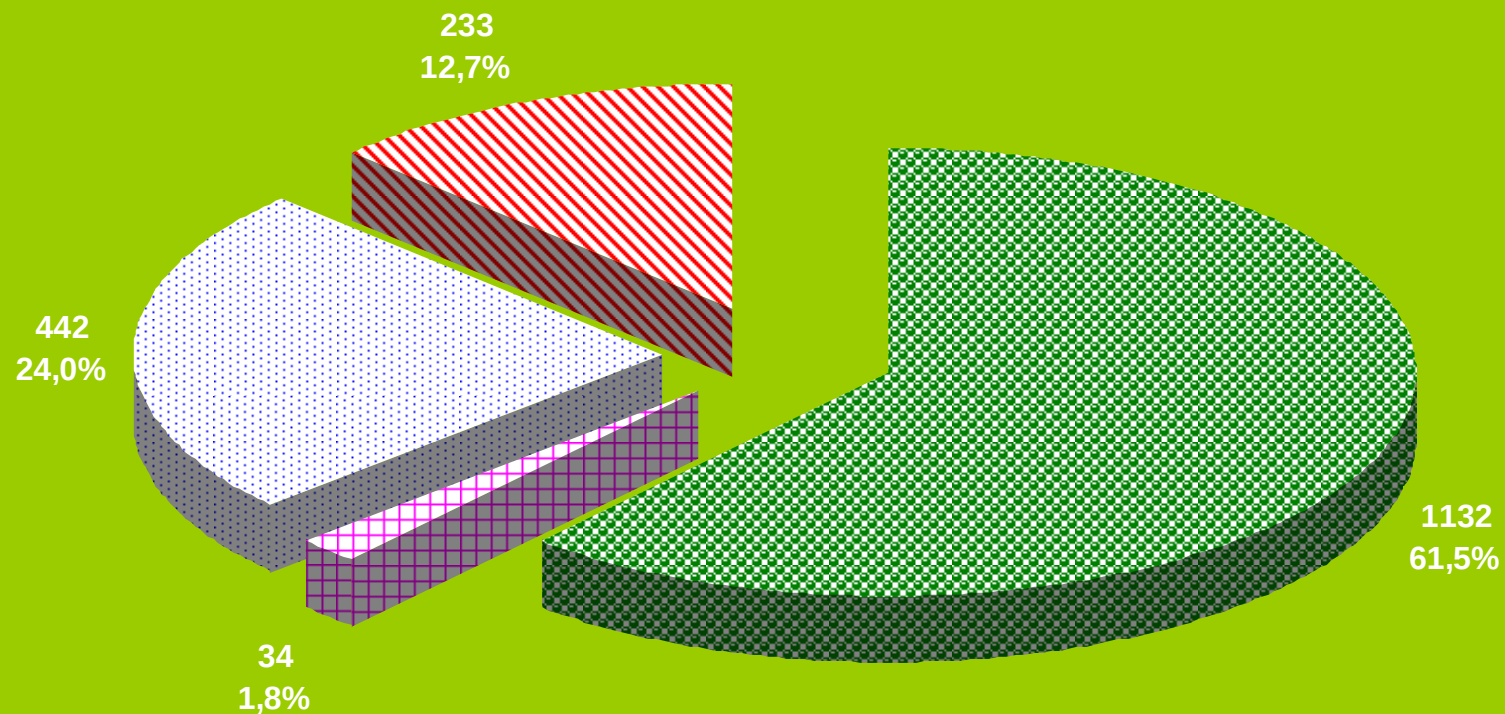
ANTECEDENTES

AL CIERRE DEL
EJERCICIO FISCAL 2005 SE
TENÍAN REGISTRADOS EN
EL SISTEMA DE LA SHCP



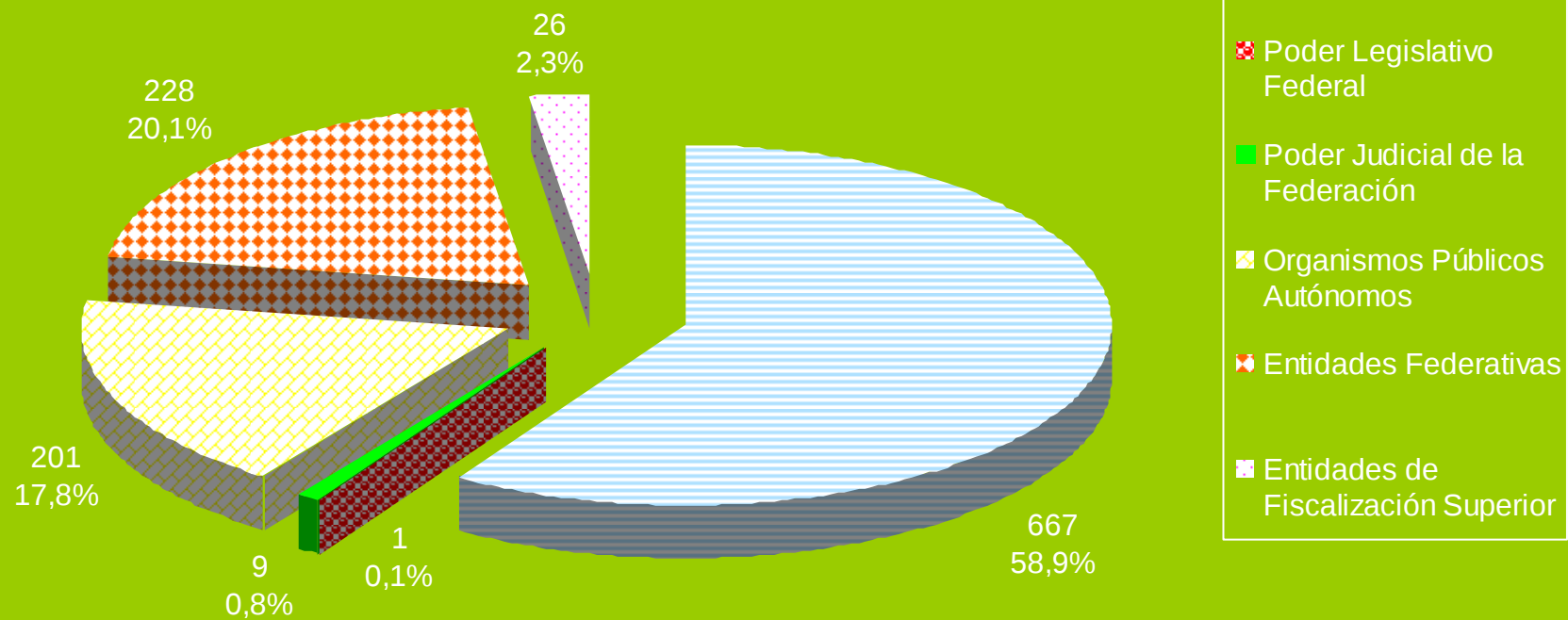
616 ACTOS JURÍDICOS
SIN ESTRUCTURA
ORGÁNICA

UNIVERSO DE ACTOS JURÍDICOS (1841 FIGURAS)

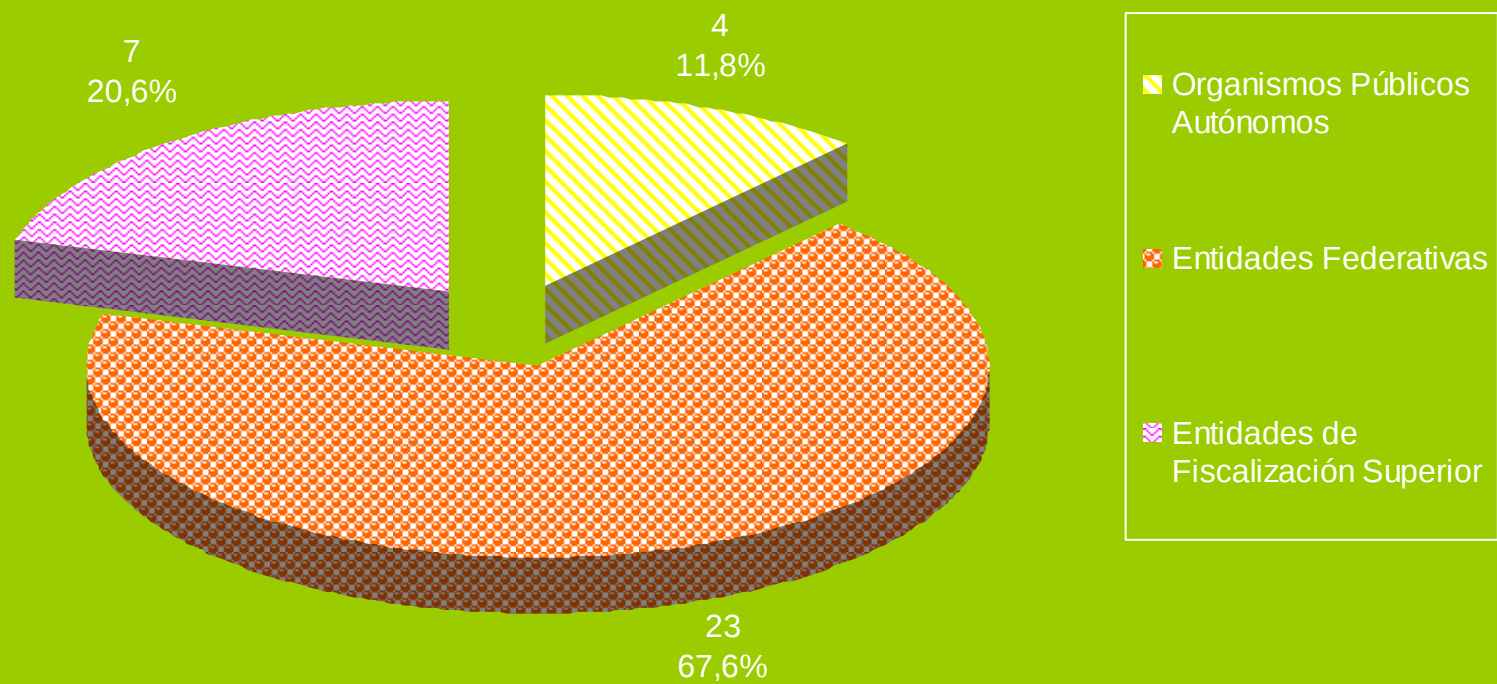


■ FIDEICOMISOS ■ FONDOS ■ MANDATOS ■ CONTRATOS ANÁLOGOS

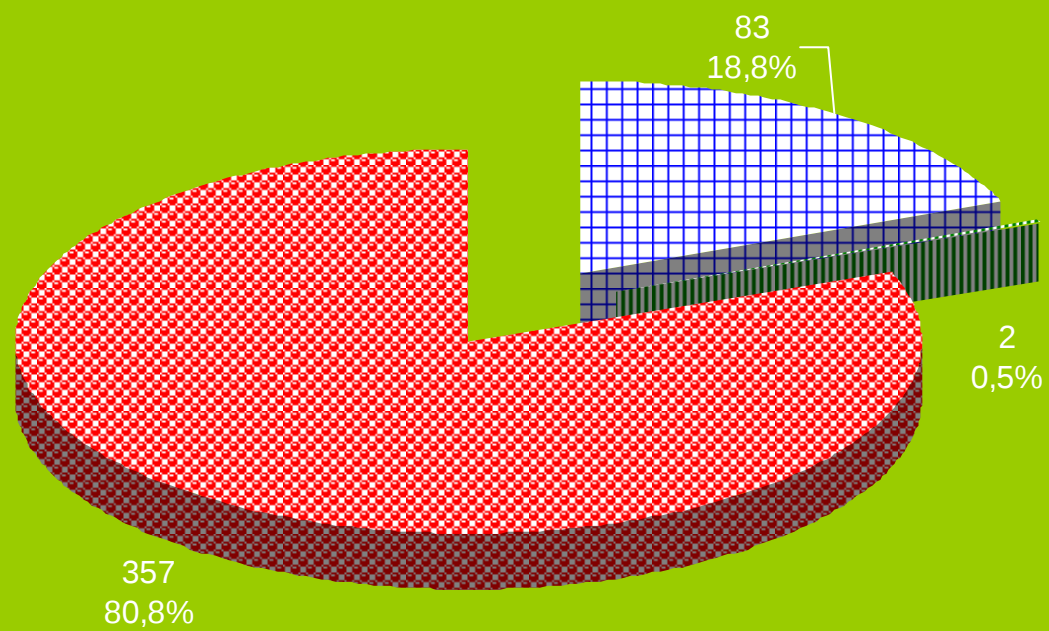
FIDEICOMISOS (1132 FIGURAS)



FONDOS (34 FIGURAS)



MANDATOS (422 FIGURAS)

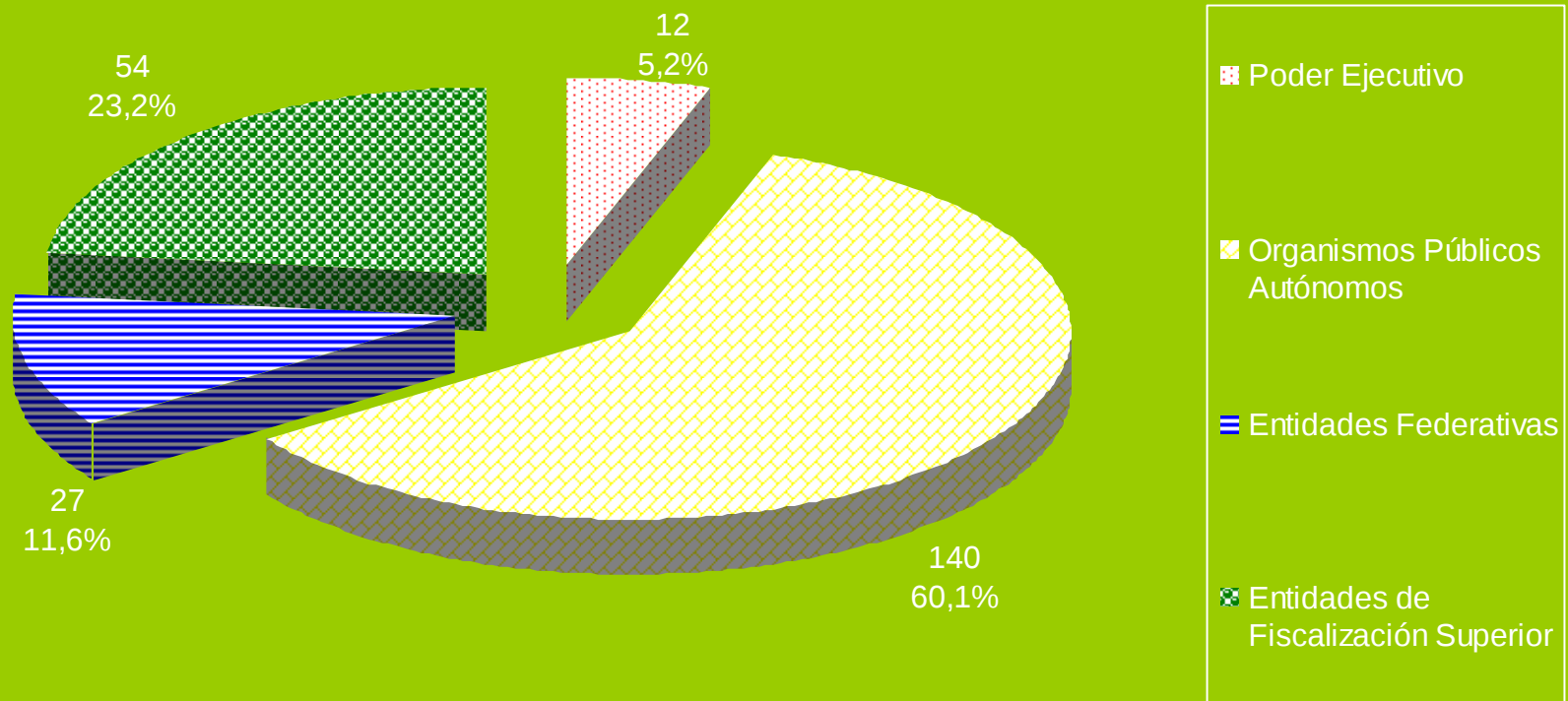


■ Poder Ejecutivo

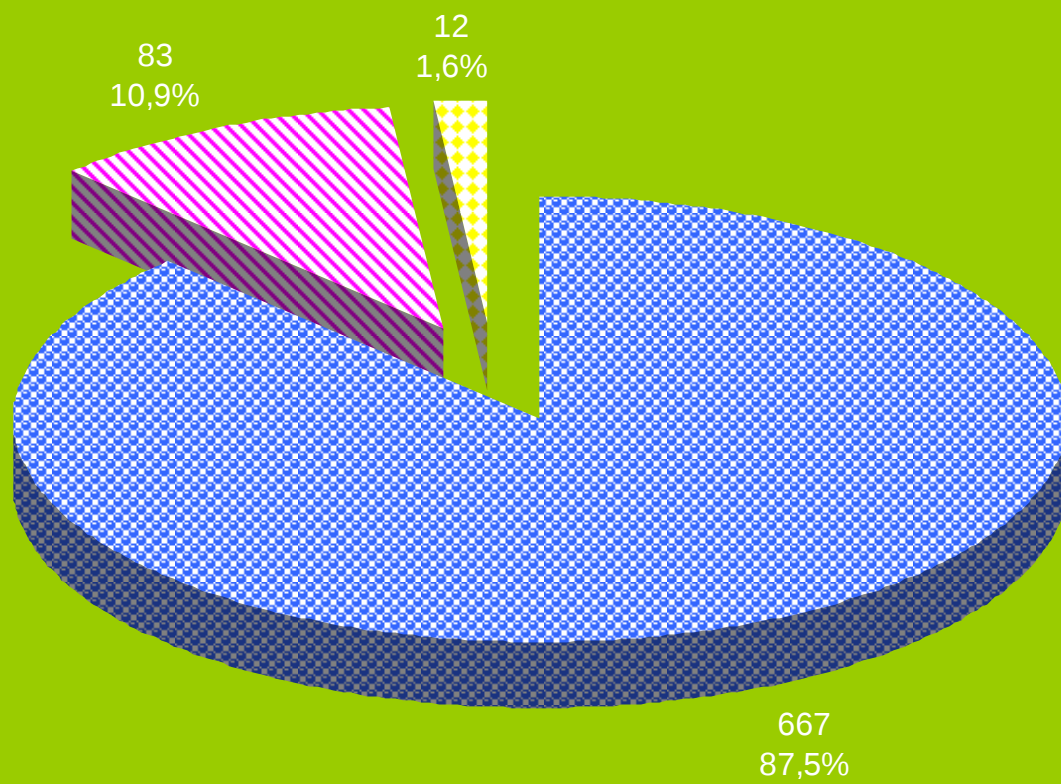
■ Entidades Federativas

■ Entidades de Fiscalización Superior

CONTRATOS ANÁLOGOS (233 FIGURAS)

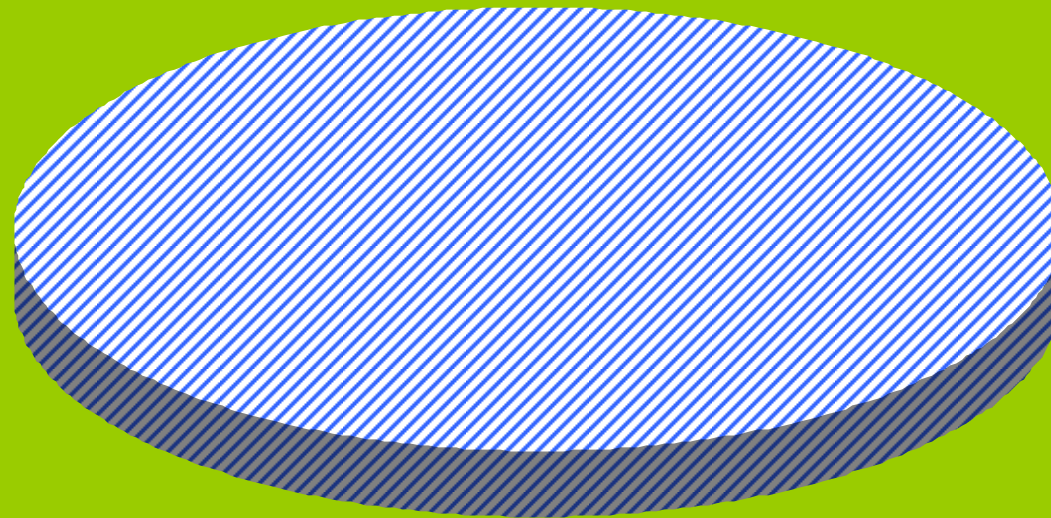


PODER EJECUTIVO (762 FIGURAS)



■ FIDEICOMISOS ■ MANDATOS ■ CONTRATOS ANÁLOGOS

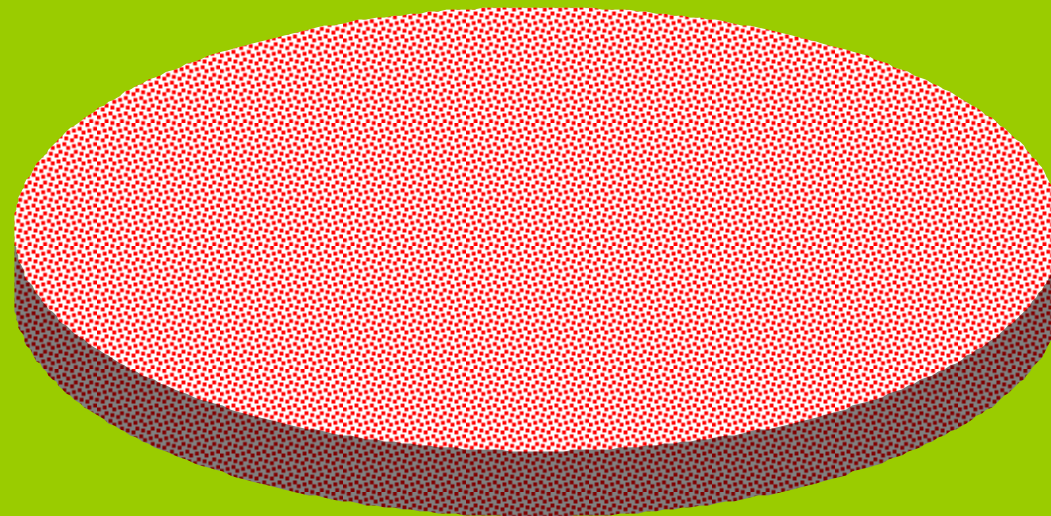
PODER LEGISLATIVO FEDERAL (1 FIGURA)



1
100,0%

 FIDEICOMISOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (9 FIGURAS)

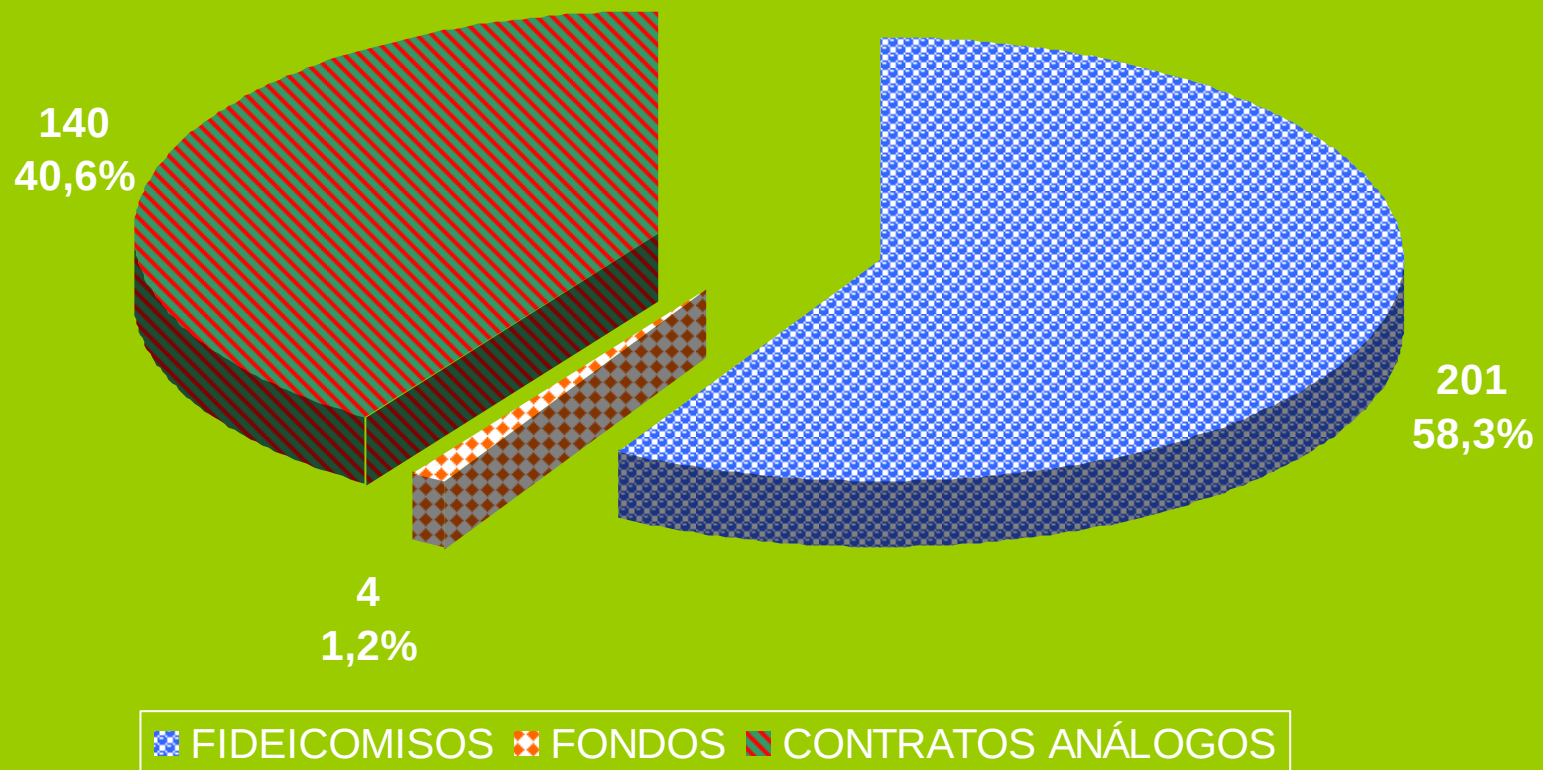


9

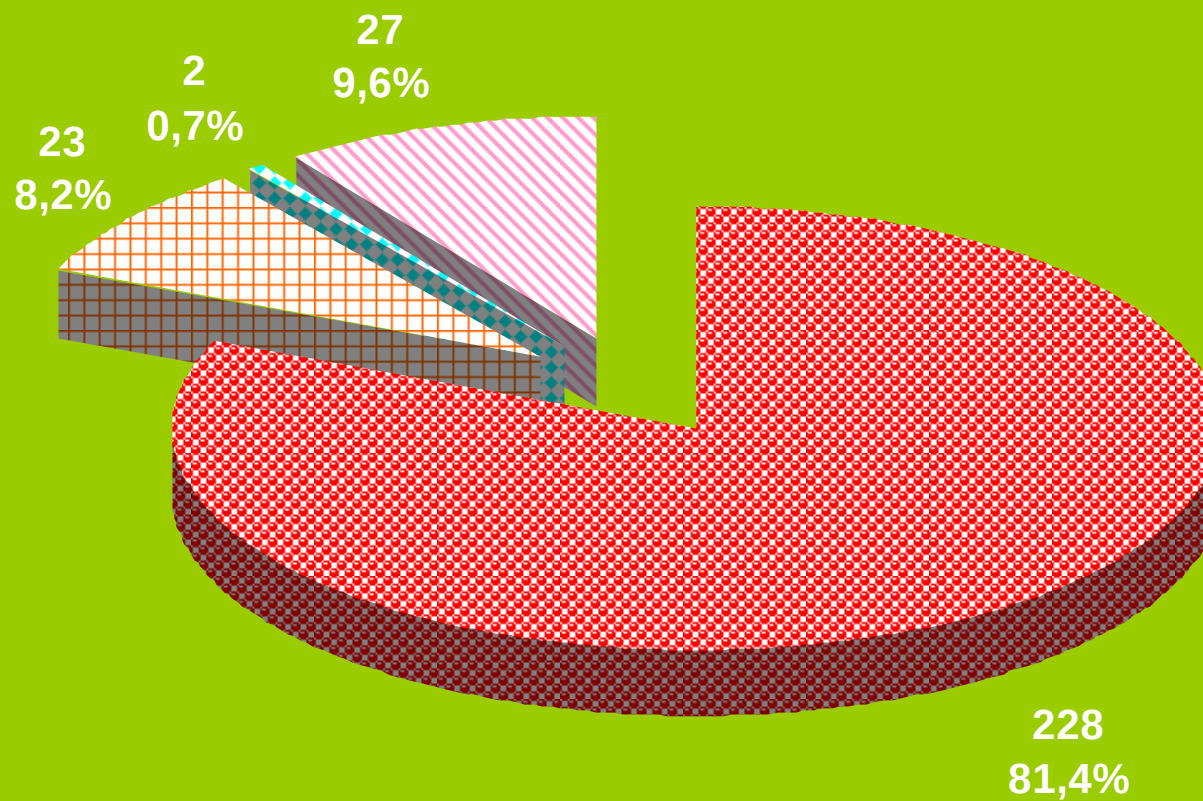
100,0%

 FIDEICOMISOS

ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS (345 FIGURAS)

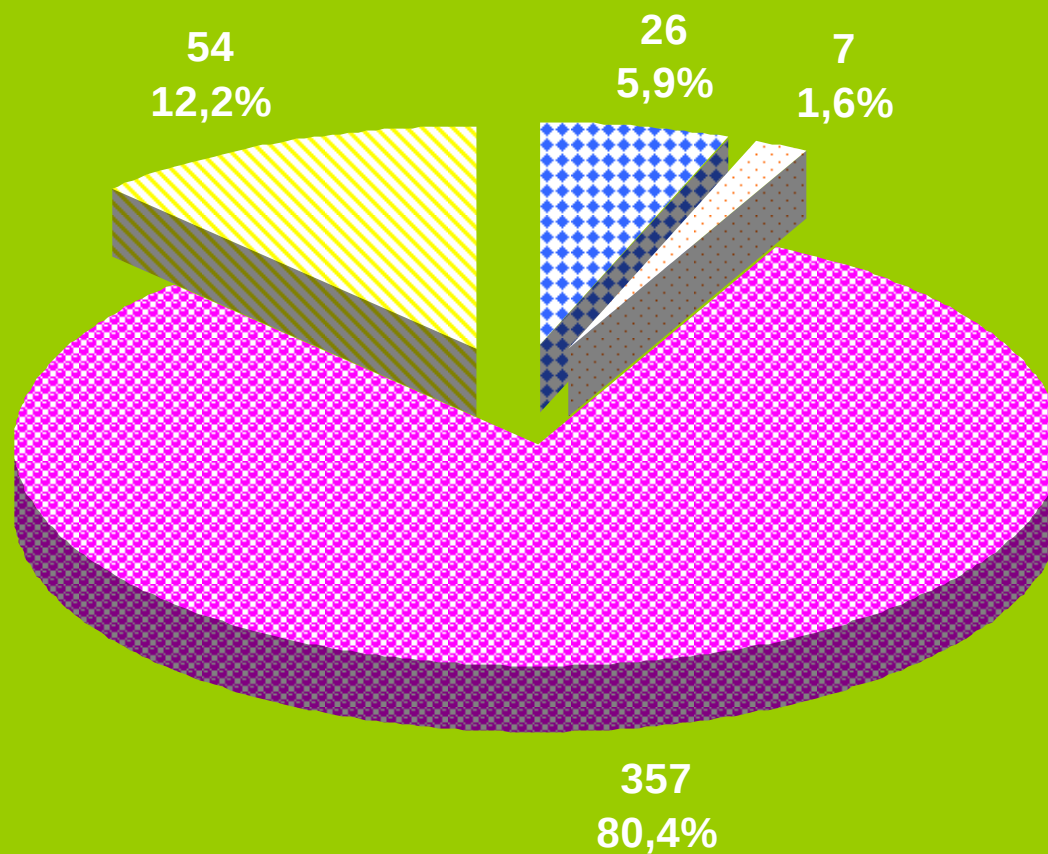


ENTIDADES FEDERATIVAS (280 FIGURAS)



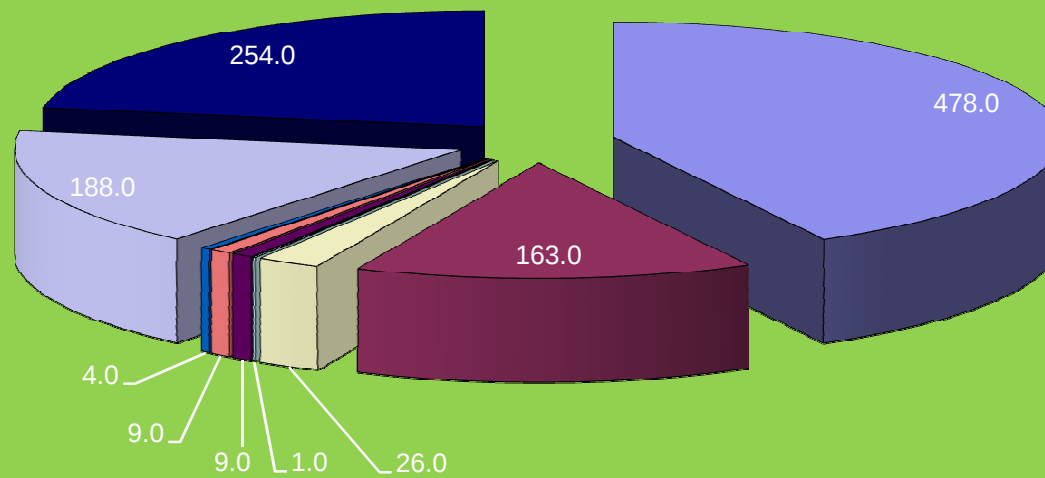
■ FIDEICOMISOS ■ FONDOS ■ MANDATOS ■ CONTRATOS ANÁLOGOS

ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (444 FIGURAS)



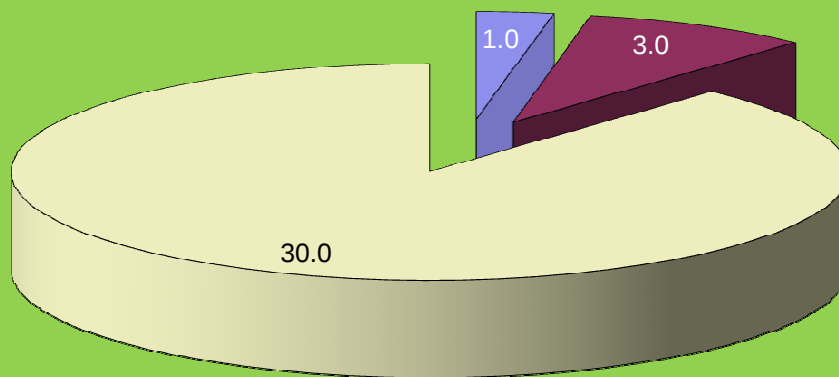
■ FIDEICOMISOS ■ FONDOS ■ MANDATOS ■ CONTRATOS ANÁLOGOS

Fideicomisos Distribución por ente



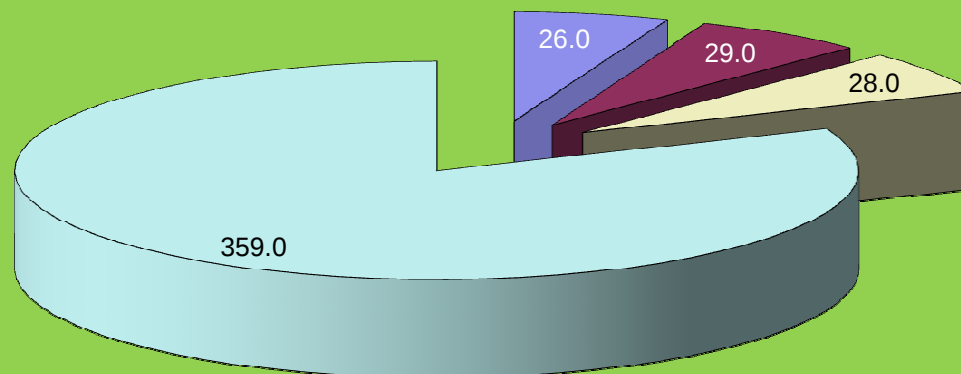
- Administración Pública Federal Centralizada
- Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados
- Sector Financiero
- Poder Legislativo Federal
- Poder Judicial de la Federación
- Organismos Públicos Constitucionalmente Autónomos
- Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) Federales
- IPES Estatales
- Entidades Federativas y Municipios

Fondos Distribución por ente



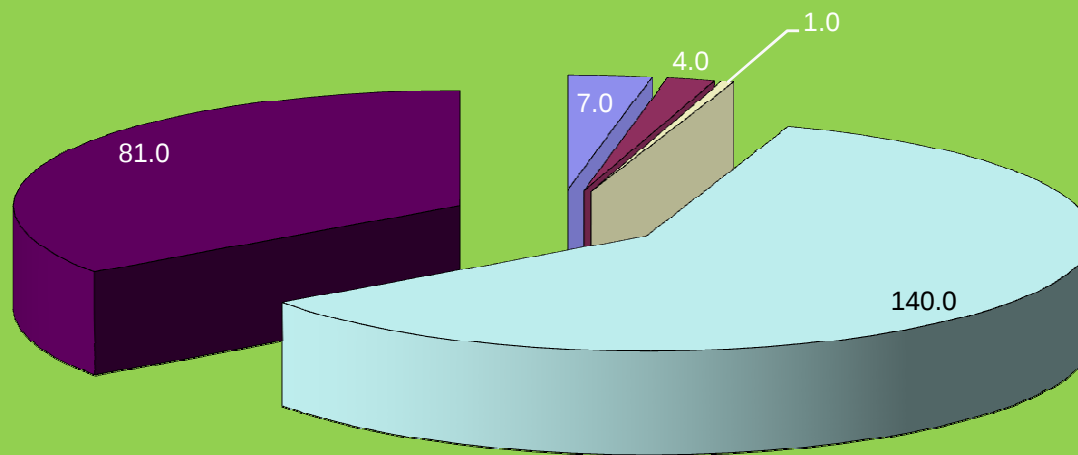
- Organismos Públicos Constitucionalmente Autónomos
- IPES Estatales
- Entidades Federativas y Municipios

Mandatos Distribución por ente



- Administración Pública Federal Centralizada
- Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados
- Sector Financiero
- Entidades Federativas y Municipios

Análogos Distribución por ente



■ Administración Pública Federal Centralizada

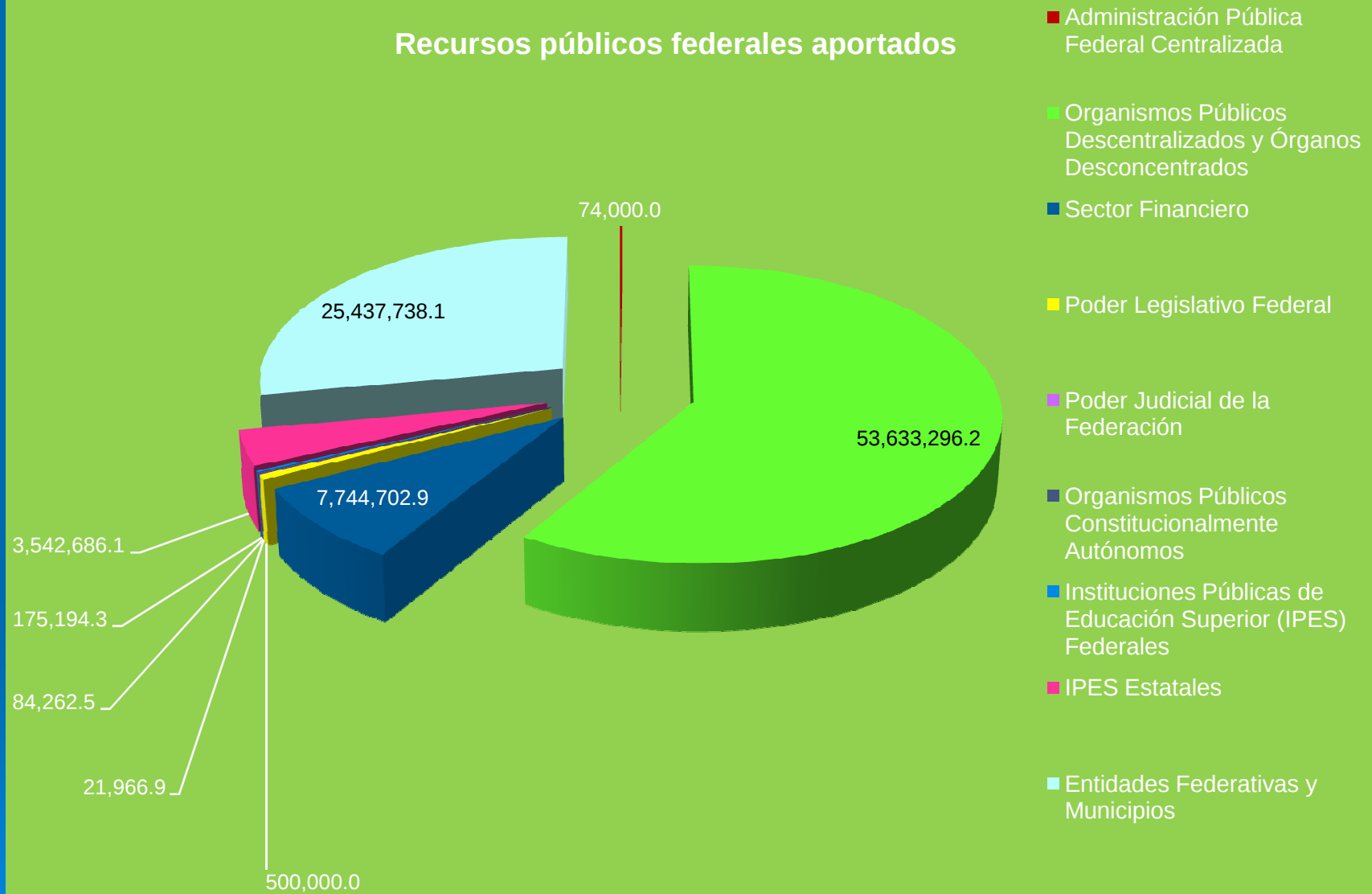
■ Organismos Públicos Descentralizados y Órganos Desconcentrados

■ Sector Financiero

■ IPES Estatales

■ Entidades Federativas y Municipios

Recursos públicos federales aportados



UNIVERSO DE ACTOS JURÍDICOS

Total de actos jurídicos enviados por las entidades		1556
Actos jurídicos enviados por las entidades con clave de registro, considerados dentro de los 616 actos reportados por la SHCP	331	
Actos jurídicos enviados por las entidades no reportados por la SHCP.	1225	
Actos jurídicos integrados dentro de los 616 actos reportados por la SHCP no enviados por las entidades (616-331).		285
Universo Total de Actos Jurídicos		1841