



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LA FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN EL PODER LEGISLATIVO, MÉXICO 2000-2007.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN ECONOMÍA  
PRESENTA**

**HÉCTOR CASTAÑEDA CORIA**

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA**

**México, D.F.**

**2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**DOCTORADO EN ECONOMÍA**



**LA FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN EL PODER LEGISLATIVO, MÉXICO 2000-2007.**

Presenta: Héctor Castañeda Coria

Comité: Dra. Marcela Astudillo Moya  
Dr. Francisco Antonio Patiño Ortiz  
Dr. Adolfo Sánchez Almanza

Ciudad Universitaria, 15 de diciembre de 2011.

## Agradecimientos

Quiero dar las gracias sinceramente a la Doctora *Marcela Astudillo Moya*, por su interés y generosidad con las distintas versiones de esta investigación, fue con ella con quien mantuve numerosas conversaciones, quién alentó, leyó y criticó cada una de las ideas contenidas en la presente tesis. Sin embargo, los argumentos que se presentan en la investigación son mi responsabilidad.

De la misma forma quiero agradecer al Comité formado por los doctores: *Francisco Antonio Patiño Ortiz, Adolfo Sánchez Almanza, José Luis Martínez Marca, Roberto Moreno Espinosa*, a cada uno de ellos, por sus consejos y valiosos comentarios.

Especialmente a: *Juanita Arcelia Cruz Cruz, Pavel Díaz Juárez, Lizbeth García Coronado, Samuel Herrera Chávez, Ramón Jiménez López, Vidal Llerenas Morales, Indira Vizcaíno Silva*, por su apoyo y solidaridad para culminar este trabajo.

A maestros, colegas y amigos que posibilitaron la compilación de los materiales que se citan a lo largo de la investigación, fue importante su colaboración para contar con diferentes documentos y bases de datos. También agradezco por las sugerencias que me manifestaron especialistas, algunos de ellos funcionarios públicos, a pesar de que no estén de acuerdo con las ideas aquí expresadas.

Con agradecimiento para la Universidad Nacional Autónoma de México, pródiga *Alma Mater*, en sus más de cien años en la vida del país, especialmente para la Facultad de Economía y la división de Estudios de Posgrado, por la formación recibida en sus aulas.

## Dedicatoria

Dedico este trabajo a: *Jaime Castañeda Hernández, Mirta Coria Brito*; mi papá y mamá. Con cariño a *Mauricio y Daniel*; mis hijos, por su compañía y paciencia a *Fabiola*. Para: *Lupita, Jorge, Rolando, Maritza, Vanesa*; mis hermanos, a tíos y primos. A la memoria de: *Alberto, María de Jesús, Celia, Feliciano*; mis abuelos, *Jaime*, mi hermano, *Faby*, mi prima. A mis amigos de Copilco: *Adolfo, Diana, Jorge, Claudia, Guido, Citlalic, Marcos, Bárbara, Miguel, Lilia, Martín, Estela, Óscar, Paulina, Carlos, Mónica, Hugo, Penélope, Jaime, Damaris, Mario, Hilda, Javier, Teresa, Marcial, Georgina, Rodolfo, Leticia, Édgar, Ilse, Arturo, Susana, Mauricio, Barry, José, Emilio, Jacobo*.

Para la otra sociedad de poetas: *Joel, Osvaldo, Andrés, Ernesto, Agustín, César, Gabriel Adolfo, Josué, Leonardo, Arturo*. En San Lázaro: *Carlos, Alberto, Esteban, Gonzalo, Adela, Ricardo, Juan, Rebeca, Jorge, Demetrio, Eréndira, Arturo, Hugo, Adriana, Juan Carlos, Ángeles, Alejandro, Joaquín, Raúl, Altinai, Alfonso, Mario, Norma, Sergio, Fluvio, Edgardo, Óscar, Armando, Gerardo, Emiliano, Rafael, Yeni*. A los maestros y doctores: *José Antonio Rojas Nieto, Alejandro Valle Baeza, Carlos Salas, Miguel Ángel Rivera Ríos, Alejandro Dabat Latrubesse, Andrés Octavio Barreda Marín, Mónica Blanco Rosenzuaig, Benjamín García Páez, Luis Antonio Arizmendi Rosales, Eloísa Andjel Schoua, Enrique Rajchenberg Snajzer, María Belén Negrete Vargas, Carlos Carbajal, Gersain Ramírez*. Con todos tengo una deuda por su amor, enseñanzas, comprensión, tolerancia, ejemplo en el trabajo, dedicación, y por su impulso en la búsqueda permanente de la felicidad. Esta tesis no sería posible, sino fuera por la confianza de ellos.

Que se den solamente al hombre leyes “según la naturaleza y su corazón”, cesará de ser desdichado y corrompido. El sufragio universal, fundamento de las nuevas leyes, debe traer necesariamente una moral universal. “Nuestro objetivo estriba en crear un orden de cosas tal que se establezca una pendiente universal hacia el bien.”

La religión de la razón establece muy naturalmente la república de las leyes. La voluntad general se expresa en leyes codificadas por sus representantes. “El pueblo hace la revolución, el legislador hace la república.” Las instituciones “inmortales, impasibles y al amparo de la temeridad de los hombres” regirán a su vez, la vida de todos en un acuerdo universal y sin contradicción posible, ya que todos, obedeciendo a las leyes, no obedecen sino a sí mismos.

La virtud absoluta es imposible, la república del perdón trae por una lógica implacable la república de las guillotinas. Montesquieu ya había denunciado esta lógica como una de las causas de la decadencia de las sociedades, diciendo que el abuso del poder es mayor cuando no lo prevén las leyes. La ley pura de Saint-Just no había tenido en cuenta la verdad, vieja como la historia misma, según la cual la ley, en su esencia, está destinada a ser violada.

Albert Camus  
El hombre rebelde

... No he de ser yo el que rompa la ley del respeto a los compromisos, que nos vienen de padres a hijos y que por todos estos rumbos establece la confianza para vivir en paz unos con otros y ayudarnos, formando una sola familia, sin que necesitemos más gobierno, ni gendarmes, ni juzgados. ¿A dónde iríamos a dar por acá, tan lejos de todo, si acabáramos con este orden que nuestros mayores nos enseñaron y en el que nos hicieron?

\_Y son peores los abusos en donde hay leyes del gobierno y gentes que las cuidan, y oficinas para enredarlas, y leguleyos para darles vuelta y burlarlas, y multas y cárceles que no más, al fin, son para los que no tienen con qué pagar, ni quién responda por ellos. Estamos mejor aquí, a la ley de la buena fe.

Agustín Yáñez  
Las tierras flacas

## INDICE

Índice de cuadros y gráficas.....	7
Introducción.....	8
<b>Capítulo I. Implicaciones del Nuevo Institucionalismo</b>	
1.1. Los nuevos paradigmas.....	14
1.2. El Sector Público .....	26
1.3. Reformas al Sector Público.....	30
1.4. El nuevo Institucionalismo.....	37
<b>Capítulo II. Rendición de Cuentas, Transparencia y la Fiscalización</b>	
2.1. Rendición de Cuentas .....	48
2.2. Transparencia.....	55
2.3. La Fiscalización.....	63
2.4. Experiencia de la Auditoria Superior de la Federación.....	68
2.5. Fiscalización y normatividad.....	72
<b>Capítulo III. El Ejercicio del Gasto Público Federal</b>	
3.1. El presupuesto del sector público.....	82
3.2. La Estructura programática.....	91
3.3. Modificaciones al gasto.....	97
3.4. Normatividad presupuestaria.....	99
3.5. Analíticos del gasto .....	103
3.6. Analíticos del gasto de la ASF.....	110
<b>Capítulo IV. La fiscalización en el Poder Legislativo</b>	
4.1 La Fiscalización en el Senado.....	117
4.1.1. Informe de la Cuenta Pública 2006.....	119
4.1.2. Informe de la Cuenta Pública 2005.....	121
4.1.3. Informe de la Cuenta Pública 2003.....	123
4.1.4. Informe de la Cuenta Pública 2002.....	124
4.2. La Fiscalización en la Cámara de Diputados .....	126
4.2.1. Informe de la Cuenta Pública 2007.....	129
4.2.1. Informe de la Cuenta Pública 2006.....	132
4.2.2. Informe de la Cuenta Pública 2005.....	134
4.2.3. Informe de la Cuenta Pública 2004.....	136
4.2.4. Informe de la Cuenta Pública 2003.....	138
4.2.5. Informe de la Cuenta Pública 2002.....	140
Conclusiones .....	143
Anexos.....	152
Bibliografía.....	189

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadros	Página
Crecimiento del PIB mundial, América Latina y de países seleccionados.	19
Aprovechamiento de las ventajas comparativas en sectores industriales seleccionados.	20
Comparación de niveles de desarrollo entre países de Europa Central y de la Unión Europea 1991-2009.	23
América Latina: Crecimiento medio anual	24
Una revisión de los costos comparativos de las Crisis Financieras.	25
Iniciativa para la reforma o modernización del Estado.	35
Distribución de escaños en la Cámara de Diputados, 1982-2003* y 2006-2009.	53
Solicitudes recibidas, respuestas y recursos presentados ante el IFAI.	60
Auditoría tradicional, auditoría al desempeño y evaluación de programas.	67
Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).	85
Ingresos, Gastos y Balance Público.	86
Gasto Neto Total.	89
Gasto Programable.	89
Gasto No Programable.	90
Gasto Ramos Autónomos.	90
Ramo 1. Poder Legislativo, 1000. Servicios Personales.	103
Ramo 1. Poder Legislativo, 2000. Materiales y Suministros.	104
Ramo 1. Poder Legislativo, 3000. Servicios Generales.	105
Ramo 1. Poder Legislativo, 5000. Bienes Muebles e Inmuebles.	106
Ramo 1. Poder Legislativo, 6000. Obras Públicas.	106
Ramo 1. Poder Legislativo, 7000. Inversión Financiera y Ayudas.	107
Costo Promedio de Auditorías 2000-2007.	110
Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación, 1000. Servicios Personales.	112
Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación, 2000. Materiales y suministros.	113
Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación, 3000. Servicios Generales.	113
Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación, 5000. Bienes muebles e inmuebles.	114
Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación, 6000. Obras Públicas.	114
Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación, 7000. Inversión Financiera y Ayudas.	115
Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2006.	121
Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2005.	122
Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2003.	124
Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2002.	126
Cámara de Diputados, Presupuesto Revisado 2007.	129
Presupuesto y Estructura de la H. Cámara de Diputados 2007.	131
Cámara de Diputados, Presupuesto Revisado 2006.	134
Cámara de Diputados, Presupuesto Revisado 2004.	137
Cámara de Diputados, Presupuesto Revisado 2003.	140
Cámara de Diputados, Presupuesto Revisado 2002.	142
<b>Gráficas</b>	
El Sector Público en la economía.	28
Instituciones formales, informales y organizaciones.	44
Sociedad civil, sector no lucrativo y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México.	57
Índice de Percepción de la Corrupción (calificaciones).	61
Diseño Constitucional-Institucional Mexicano.	71
Información que incluye el Presupuesto de Egresos de la Federación.	92



## INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad el estudio de la rendición de cuentas y la posterior fiscalización en el Poder Legislativo de México durante los años que van de 2000 a 2007. Se trata de una investigación de tipo histórico, de naturaleza teórica y carácter descriptivo. *El objetivo del trabajo es contribuir a las crecientes investigaciones que en los últimos años se han realizado sobre el tema, buscando entender la problemática y ofrecer información para mejorar las prácticas de la rendición de cuentas y la fiscalización.* Asimismo, se plantean alternativas para que el Poder Legislativo pueda mejorar el manejo y uso de los recursos públicos.

Para alcanzar este objetivo la investigación analiza la situación en las Cámaras de Diputados, de Senadores y en la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF), que conforman al Poder Legislativo, debido a que son éstas las encargadas de ser el contrapeso del gasto del Poder Ejecutivo y las principales entidades donde debe prevalecer la transparencia, y un adecuado control y comprobación del manejo de los recursos públicos. La investigación fue producto de la revisión de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cada año, así como de los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que la ASF, ha presentado al Congreso durante los últimos años. También fueron consultados los diversos tomos que componen la revisión de 2000 a 2007, particularmente de los casos que aquí se detallan. Del mismo modo se consultaron los informes de actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), así como los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y los analíticos por partida de gasto, que la SHCP elabora. Así como también se consultaron diversos tomos del World Economic Outlook, y de los Working Paper, del Fondo Monetario Internacional, las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Informe Anual del Banco

de México, y de las estadísticas oportunas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG). En la primera fase de la investigación, se formula el marco teórico, en el capítulo I, se pretende describir los conceptos de Nueva Gestión Pública y Nuevo Institucionalismo, conceptos a través de los cuales se explica el porqué en años recientes el Estado mexicano abrió una buena parte de sus áreas para el escrutinio y evaluación de la sociedad, de manera que en el capítulo II, se explicará el concepto de fiscalización, su importancia y la experiencia observada por la ASF en los últimos años. El trabajo describirá desde los primeros aspectos cómo es el proceso de rendición de cuentas, además de otros puntos necesarios, como la transparencia, para el entendimiento de la forma en que se realiza la evaluación por parte de la ASF. Asimismo, se destaca la importancia de hacer transparente el manejo de recursos públicos en el marco de la demanda de la sociedad por una Administración Pública eficiente. En el capítulo III, se revisa la información por partida de gasto que proporciona la SHCP a través de la base de datos con información de los analíticos de gasto desagregados para las entidades estudiadas. En el capítulo IV se muestran los resultados obtenidos por la ASF en el Poder Legislativo, de manera que las conclusiones dan cuenta de los alcances y limitaciones logrados en rendición de cuentas y fiscalización. Los motivos que impulsaron la investigación tienen que ver con que el sector público ha sufrido una serie de transformaciones, como resultado de un menor grado de participación del Estado en la economía, por lo que la búsqueda del nuevo perfil de la Administración Pública, ha provocado una redefinición de su estructura y de su funcionamiento para hacer frente a los retos y a las nuevas demandas de la sociedad.

Desde diversas posturas se ha tratado el tema de la modernización de la Administración Pública.<sup>1</sup> Es a través del marco que ofrecen la Nueva Gestión Pública y el Nuevo Institucionalismo que se han elaborado las propuestas teóricas

---

<sup>1</sup> Conocido como la “nueva administración pública”, este movimiento no sólo reafirmó la ruptura de la dicotomía política-administración, sino también lanzó un reto al énfasis tradicional en las técnicas administrativas, y recalcó la obligación de que los administradores públicos se interesaran por valores, la ética y la moral, y aplicaran la estrategia del activismo para afrontar los problemas de la sociedad, ver Heady, Ferrel. *Administración pública, una perspectiva comparada*, pág. 35, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

de reconfiguración del sector público con objeto de generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos. Los principales cambios que se busca alcanzar con las reformas emprendidas ponen énfasis en organizar el gobierno en grupos de dependencias y departamentos, en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, a utilizar objetivos e indicadores de rendimiento. Sin embargo, en el sector público de México se advierte un enorme vacío en lo que respecta a la función de evaluación. La evaluación por parte del Poder Legislativo en México se ha incrementado con la pluralidad que se ha expresado en los últimos años dentro del Congreso, de manera que la relación con el Poder Ejecutivo se ha modificado. La existencia de un gobierno dividido ha significado que el Congreso reasuma su función de vigilante del Poder Ejecutivo. No obstante los mecanismos de control<sup>2</sup> han sido insuficientes para obligar al Ejecutivo a que se apegue a las prioridades de gasto establecidas en el presupuesto, además de que en los poderes Judicial y Legislativo también existen prácticas de opacidad. La evaluación consiste en la valoración de un proyecto, programa o política, en marcha o terminado, incluyendo su diseño, ejecución y resultados. El propósito principal de una evaluación es el de determinar la importancia y cumplimiento de objetivos, la eficiencia y el impacto en que se sustenta. Entre la gran diversidad de definiciones sobre el concepto de evaluación, Myriam Cardozo nos señala que es posible identificar dos tendencias: i) Una, basada en un enfoque positivista, preocupada por la objetividad del trabajo, que se compone de definiciones de tipo instrumental, interesada fundamentalmente en evaluación de tipo sumatoria y desarrolladas, desde un enfoque no participativo. ii) Otra, fundamentada en el constructivismo, motivada por la credibilidad y legitimidad del proceso y sus resultados, que aporta

---

<sup>2</sup> Atendiendo al objeto de control de los recursos públicos, puede considerarse que el control interno se enfoca al presupuesto asignado al sujeto durante su ejercicio anual (revisión ex ante) o en forma posterior (revisión ex post), mientras que el control externo se concentra en la revisión ex post de la cuenta pública que integra los gastos públicos efectuados durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, aunque en ocasiones también haya revisión ex ante con fines de corrección preventiva, ver Figueroa Neri, Aimée. "Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas" Capítulo 9, pág. 387, en Gómez Álvarez, David. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas*, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2010.

definiciones de corte sociológico, y prioriza las aplicaciones de evaluaciones formativas con enfoque participativo e interés en el aprendizaje social.<sup>3</sup>

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), considera que en la Administración Pública la evaluación proporciona datos confiables y válidos sobre la administración, al mismo tiempo que permite aprender sobre la base de esos datos, a fin de facilitar la toma de decisiones de interés público. También es útil para las revisiones periódicas de las políticas y los programas además de que constituye una buena herramienta para apoyar la rendición de cuentas del sector público. La evaluación cumple un papel importante al proporcionar información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas.<sup>4</sup> De acuerdo con el citado organismo, la difusión de la evaluación es uno de los métodos que ayuda a los gobiernos nacionales a crear transparencia e infundir confianza en su gestión. Una cultura de la evaluación reduce las posibilidades de corrupción y afirma la responsabilidad de los funcionarios públicos por su manejo de las inversiones públicas. La evaluación está asociada a la responsabilidad, concepto importante en el marco del buen gobierno. El concepto de la responsabilidad, en el sentido de rendición de cuentas sobre la gestión, es un criterio para juzgar la actuación del sector público. En este sentido se pueden identificar tres objetivos de la responsabilidad: i) controlar los abusos; ii) velar por el buen funcionamiento de las instituciones públicas, y iii) lograr el aprendizaje necesario para el mejoramiento continuo del ejercicio del poder y la gestión pública. Destinar recursos a la evaluación parecería un lujo, sobre todo en países, que como México, el gobierno tiene una fuerte dependencia de los ingresos petroleros y difícilmente recauda los recursos que necesita para sus principales inversiones entre las que se encuentran educación, salud, comunicaciones, deuda pública, pensiones etc. Este

---

<sup>3</sup> Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de Políticas y programas públicos*, El caso de los programas de desarrollo social en México, Capítulo 2 La evaluación desde el punto de vista teórico, página 60, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, México 2006.

<sup>4</sup> Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. *Indicadores de desempeño en el sector público*, serie manuales No.45, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES-CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2005.

hecho explica en parte por qué la evaluación es restringida. De manera que la investigación pretende documentar si las Cámaras de Diputados y Senadores, así como la Auditoría Superior de la Federación aplican la rendición de cuentas y la fiscalización con objeto de lograr una efectiva evaluación que conduzca a mejores resultados en su desempeño. En este sentido se formulan varias hipótesis cuya integración conduce a caracterizar la etapa actual de evaluación en el Poder Legislativo. De manera que, la hipótesis principal es la siguiente: La rendición de cuentas no ha sido una herramienta para lograr la eficiencia y eficacia de los recursos públicos del Poder Legislativo, mientras que los resultados de la fiscalización no se han empleado en la elaboración de los sucesivos presupuestos. Las hipótesis secundarias son: La evaluación con fines correctivos es casi inexistente en el sector público y en particular en el Poder Legislativo. En lo que respecta a la fiscalización no existe sanción en caso de no cumplir con objetivos, metas, programas y en general del desempeño del Poder Legislativo.

Esta investigación plantea que el Poder Legislativo debe rendir cuentas de los recursos públicos y evaluar todas sus áreas, por lo que se plantean las siguientes preguntas que se pretenden responder a lo largo de la investigación: ¿Se puede contar con elementos de evaluación como la rendición de cuentas y la posterior fiscalización de los recursos públicos en la determinación del presupuesto del Poder Legislativo? Además: ¿En qué áreas del Poder Legislativo existen estas herramientas y en cuáles se proporcionan indicadores de la calidad y destino del gasto público? Hay varias razones que podrían explicar por qué no se ha institucionalizado la evaluación en el Poder Legislativo; entre ellas se identifican la falta de incentivos apropiados y los costos que se asocian con las evaluaciones. No obstante, la inversión en fiscalización tendría una gran importancia en el mejoramiento general de los resultados de políticas y programas del Poder Legislativo, se pretende documentar ese aspecto para las entidades que aquí se estudiarán.

## **CAPÍTULO I**

### **Implicaciones del Nuevo Institucionalismo**

En el capítulo se pretende documentar que a través de una nueva visión gerencial, dominante en el mundo, el sector público ha registrado importantes cambios en los últimos años, de los cuales México no es la excepción. Dichos cambios se apoyan en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. La evaluación de los resultados se convierte, bajo este enfoque, denominada como la nueva visión institucional de la política pública, en demanda de rendición de cuentas y uso transparente de los recursos por parte de usuarios, clientes y ciudadanos.

Se describe la crisis de gobierno y la forma en que surge el planteamiento de un nuevo paradigma en la gestión gubernamental. Con la intención de resolver múltiples problemas burocráticos, dio inicio un esfuerzo de reforma del Estado y modernización de la Administración Pública, impulsados por la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), con la cual se han elaborado las propuestas de reconfiguración del sector público con el objetivo de generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos.

Ante la reducción del Estado -después de más de dos décadas- el neoliberalismo se convirtió en la teoría dominante en todo el mundo. Sin embargo, muchas naciones, reflejan un estancamiento en el crecimiento económico. La democratización de la Administración Pública significa convertir a la ciudadanía en sujeto directo de su control. En tanto que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales, se observa un regreso a los estudios del pensamiento institucional, de los procesos sociales, políticos, y económicos por parte de diversas disciplinas. Aunque algunos académicos argumentan que las instituciones no juegan ningún papel relevante para explicar el comportamiento de los agentes en la economía, el nuevo consenso es que las instituciones sí influyen decisivamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía.

### 1.1. Los nuevos paradigmas

El sector público ha sufrido una serie de transformaciones como resultado de un menor grado de participación en la economía, impulsado por la globalización. En este sentido, Joseph Stiglitz se pregunta ¿Qué es este fenómeno de la globalización, objeto simultáneo de tanto vilipendio y tanta alabanza? A lo que él responde: fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y en menor grado, personas a través de las fronteras.<sup>5</sup>

Además de la redimensión del sector público, se ha dado un rompimiento con las formas tradicionales de organización, que pretenden economía, eficiencia y eficacia. Entre los autores que dan cuenta de la anterior se encuentra Michael Barzelay,<sup>6</sup> quién expone las características de las organizaciones burocráticas<sup>7</sup> de gobierno, bajo el paradigma burocrático y su contraste con las potencialmente desarrolladas desde el paradigma posburocrático, entre ellas que las dependencias gubernamentales deben guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio. Barzelay argumenta la crisis de gobierno y de la forma en que surge el planteamiento de la construcción de un nuevo paradigma en la gestión gubernamental.<sup>8</sup> De manera que el perfil de la Administración Pública viene

---

<sup>5</sup> La globalización es impulsada por corporaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio) que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también de la tecnología, Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, las promesas de las instituciones globales, página 37, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Argentina, 2003.

<sup>6</sup> Barzelay, Michael y Armajani Babak J. *Atravesando la burocracia*, Una nueva perspectiva de la administración pública, Capítulo I. Más allá del paradigma burocrático, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

<sup>7</sup> El modelo burocrático, difundido principalmente por Max Weber, contribuyó con conceptos como la burocracia, el cual es un sistema de reglas, jerarquía de autoridad bien definida, un sistema de procedimiento de trabajo, además de la división del trabajo basada en la especialización, impersonalidad de las relaciones interpersonales, asignación de puestos basada en la competencia técnica. Una importante contribución a la teoría organizacional clásica la hizo Max Weber, con el modelo burocrático, donde concibió a la burocracia como la forma más adecuada para las organizaciones complejas, ver Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?*, 112 pp. Ediciones Coyoacán, México 2004.

<sup>8</sup> Gutiérrez Cortés, Mauricio. *“La Administración Pública: el debate actual sobre sus referentes”*, página 121, en León Ramírez Carlos, Gutiérrez Cortés, Mauricio, Mora Velázquez, Salvador, (coordinadores) *Viejos y nuevos referentes de la administración pública y la ciencia política: aproximaciones a un debate*, Macroproyecto en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2010.

registrando una serie de cambios desde la década de los años ochentas,<sup>9</sup> en tanto que el cambio y las innovaciones se aceleraron en la siguiente década. Joseph Stiglitz, denomina a la Nueva Economía, como los marcados cambios que se produjeron en la economía durante los noventa, con su énfasis en las tecnologías y en mejores comunicaciones. Además de que existió un aumento en el ritmo de la innovación, reflejado en la tasa de aumento de la productividad.<sup>10</sup>

Los cambios en las prácticas administrativas en el aparato público, son considerados los ejes rectores de la nueva visión de la Administración Pública.<sup>11</sup> Ésta registra una serie de cambios considerables en los últimos años, en gran medida esos cambios han obedecido tanto a variables endógenas como exógenas. Con lo que el perfil de la Administración Pública ha provocado una redefinición de su estructura y de su funcionamiento para hacer frente a los retos y a las nuevas demandas de la sociedad. Con los cambios surgió la necesidad de innovar al interior de la Administración Pública. La innovación comenzó con modificaciones en los procesos, con la finalidad de que éstos ofrezcan un servicio nuevo o mejorado y en algunos casos se busca lograr una mayor productividad.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> De acuerdo con George Soros, los cambios acaecidos desde la década de 1980, no se han entendido bien, ni siquiera se tiene una idea aproximada de ellos. Para él la globalización es un proceso deseable en muchos aspectos. La iniciativa privada es más eficiente que el Estado a la hora de crear riqueza, más aun, los Estados tienden a abusar de su poder; la globalización ofrece un grado de libertad individual que ningún Estado podría garantizar, Soros, George. *Globalización*, páginas 22-23, Planeta, Barcelona España, 2002.

<sup>10</sup> Sin embargo, Stiglitz destaca que hay una espada de doble filo en los aumentos de productividad. Cuando la economía está utilizando sus recursos al máximo, los aumentos de productividad permiten un incremento del PIB, mejores salarios y mejor nivel de vida. Pero cuando la economía entra en recesión, lo que limita la producción no es la oferta sino la demanda, debido a la demanda limitada, se requieren menos trabajadores y el desempleo aumenta. El aumento de la tasa de desempleo hace que bajen los salarios y una situación laboral cada vez más incierta disminuye el consumo o al menos su tasa de crecimiento. La paradoja para Stiglitz es que con un exceso de la capacidad de producción, ni el aumento de los beneficios derivado de los menores salarios, ni siquiera los tipos de interés más bajos pueden conducir a un aumento de la inversión. Con un menor crecimiento del consumo, y sin nada que lo sustituya, la producción global puede apagarse. Stiglitz, Joseph E. *Los Felices 90*, la semilla de la destrucción, páginas 228-229, Santillana Ediciones Generales, Taurus, México, 2004.

<sup>11</sup> El cambio en las organizaciones modernas es el resultado de la interacción de múltiples factores humanos y estructurales que se manifiestan, en algunas ocasiones, a través de la acción consciente y racional de grupos o individuos que tratan de impactar la realidad y producir un efecto determinado en ella, mientras que en otras, aparece de manera inesperada debido a condicionamientos externos o conflictos internos a los que poco o nada se puede hacer para controlarlos. Ver Coronilla Cruz, Raúl. "Propuesta metodológica para el análisis del cambio organizacional", página 95, en Montaña Hirose, Luis. *Los estudios organizacionales en México, Cambio, poder, conocimiento e identidad*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Occidente, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2004.

<sup>12</sup> Cualquiera que sea el interés que mueva a los estudiosos del cambio organizacional, un hecho es innegable: requieren de marcos cada vez más dinámicos y transdisciplinarios, ver Magallón Diez, María Teresa. "La figura del cambio organizacional en la construcción de la teoría de la organización. Evolución y nuevas perspectivas", en *Los estudios organizacionales en México, op. cit.*, pág. 65.



Lo que implica la revisión tanto de las estructuras administrativas, como de la función y operación de las mismas. En la Administración Pública se ha modificado la estructura organizacional, abarcando el proceso y resultado de las políticas públicas. El proceso de reestructuración, permitirá eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. De esta forma la reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. Pero para que la Administración Pública elimine lo que no necesita, debe resolver qué cosas debería hacer el gobierno, en función de los valores propios e intereses políticos, por lo que la nueva concepción gerencialista<sup>13</sup> intenta suprimir lo que es obsoleto, la duplicación de programas y la eliminación tanto de privilegios como de todo aquello que no sea transparente. Con la modernización de la Administración Pública, se intenta cambiar la cultura administrativa al focalizarse en los resultados organizacionales, la gestión individual<sup>14</sup> y los incentivos del mercado. De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. Se pretende que se desarrollen sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva.<sup>15</sup> Se encuentra documentado que en los años ochenta frente a la caída de los ritmos de inversión, crecimiento, empleo y del propio gasto público, se realizaron ajustes en la

---

<sup>13</sup> El modelo gerencial plantea una serie de variables organizacionales tales como la estructura organizativa; las prácticas directivas; mayor delegación, menor control y más autocontrol; los sistemas de representación; cultura empresarial, ética y valores; la misión y la visión.

<sup>14</sup> "El fundamentalismo de mercado, que sostiene que la mejor manera de conseguir el bien social es permitir que la gente persiga su propio beneficio sin pensar en el bien común (ya que la dos cosas son lo mismo), lo que es una perversión de la naturaleza humana", la distribución de los recursos se debe dejar en manos de la dinámica del mercado y que cualquier interferencia con esos mecanismos reduce la eficiencia de la economía, Soros, George. *op. cit.*, pág. 210. En este sentido, Adam Smith señala en la *Teoría de los sentimientos morales* que "el hombre al perseguir su propio interés, no sólo obtendría un provecho personal sino también impulsaría el bien común, aun no siendo consciente de esto último".

<sup>15</sup> En la literatura gerencial, formas organizacionales nuevas han sido propuestas para asegurar la continua renovación estratégica de la organización. Dada la creencia de que las burocracias retardan la toma de decisiones y tienen "aversión al riesgo" (Mintzberg, 1979), los rasgos comunes al cambio (nuevos paradigmas) se resumen en: 1. retener sólo las actividades de alto valor agregado intensivas en conocimiento dentro de la firma mientras que se subcontrata a otras (Ansoff, 1979; Hammer y Champú, 1994; Rifkin, 1993); 2. proveer completa autonomía a aquellas *managers "front-line"* que están en continuo contacto con el cliente, permitiéndoles "diseñar sus propios trabajos, fijar sus propios procesos, y hacer cualquier cosa para satisfacer al cliente" (Peters y Waterman, 1982; Wilkison, Godfrey y Marrchington, 1997; Kim, 1993); 3. operando sin un orden que imponga una rígida jerarquía (March, 1994; Cohen, March y Olsen, 1988; Baier, 1986); 4. usar una red de información formal e informal que mantenga unidas a todas las unidades autónomas (Karter, 1983; Lorsch, 1990). ver Magallón Diez, María Teresa. *op. cit.*, pág. 85.

economía entre las que destacan la liberación comercial y la integración económica, la apertura a la inversión extranjera, la desregulación de los mercados financieros,<sup>16</sup> la flexibilización en el mercado de trabajo, así como la privatización y desincorporación de empresas públicas. Entre 1988 y 1994, en México se registró el proceso de privatización más significativo y complejo. Durante esta etapa se registró la venta de Teléfonos de México, la minera Cananea y las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico, entre otras. Asimismo, la privatización del sistema bancario fue un corolario importante en esta etapa.<sup>17</sup> Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de la desincorporación. Ésta se dio en cuatro vertientes: transferencia, liquidación, fusión y venta. Las ventas o también llamadas privatizaciones han sido considerables. El proceso de desincorporación ha provocado una disminución del sector paraestatal. De 1,155 empresas existentes en 1982, la cantidad se redujo a 207 a principios de 2003. Hasta 2005, las entidades paraestatales eran 212. De ese total, 172 organismos, empresas y fideicomisos públicos se encuentran vigentes y 40 están en proceso de desincorporación. Mientras que de las entidades vigentes, 86 son organismos públicos descentralizados, 67 son empresas de participación estatal mayoritaria y 19 son fideicomisos públicos.<sup>18</sup> De acuerdo con una investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, los procesos de formulación de políticas de gestión se dieron de manera importante durante las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), mientras que en la de Carlos Salinas (1988-1994), no se llevaron a cabo cambios significativos en el área de las políticas de gestión pública.<sup>19</sup> La crisis financiera, propiciada por el

---

<sup>16</sup> La política que se cuestionó más encarnizadamente en la década de 1990 fue la liberación del mercado de capitales, que abrió los mercados a la libre circulación de dinero de corto plazo, caliente, especulativo, Stiglitz, Joseph. E., *Cómo hacer que funcione la globalización*, página 42, Santillana, Taurus, México 2006.

<sup>17</sup> Para una descripción de las privatizaciones que se llevaron a cabo durante este periodo, ver Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, 204 pág., México, 1993. Ver también Cadena Inostroza, Cecilia. *Administración pública y procesos políticos en México*, El Colegio Mexiquense, A.C., 318 pág, México, 2005.

<sup>18</sup> Secretaría Técnica de las Comisiones Intersecretariales de Gasto, Financiamiento y de Desincorporación. México 2005.

<sup>19</sup> Los lineamientos en que se basó la reforma de la administración pública durante el gobierno de Ernesto Zedillo, 1995-2000, se encuentran en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP). En dicho programa se identificaban cuatro temas problemáticos: limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del

desequilibrio entre ingreso y gasto, además agravado por el endeudamiento del gobierno,<sup>20</sup> dio paso a los modelos con un énfasis en el mercado y como contraparte de un retraimiento del Estado, denominado *liberalismo económico* o *neoliberalismo*.<sup>21</sup> Así se sucedieron varios procesos de importancia: la aceleración de la reforma liberal: estabilización macroeconómica y apertura externa; reconversión productiva, privatizaciones, fusiones, auges bursátiles y alianzas estratégicas; desregulaciones y reformas de Estado; reformas y flexibilizaciones en el mundo laboral y de los sindicatos, etc.<sup>22</sup> Después de más de dos décadas el neoliberalismo se convirtió en la teoría dominante en todo el mundo.<sup>23</sup> Sin embargo, muchas naciones, entre ellas México, reflejan un estancamiento y en algunos casos un mínimo crecimiento económico (ver cuadro 1). En este aspecto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estima que en términos cuantitativos el crecimiento de México en años recientes, de apenas 3.0 por ciento en el periodo de 2000 a 2007, no ha sido el necesario para cerrar la brecha en los ingresos con respecto al promedio de los países miembros.

---

ciudadano, centralismo, deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos. Además el PROMAP planteaba que el control presupuestario debía complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, donde los resultados deberían expresarse en la calidad en el servicio y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Además ver Barzelay, Michael. *Investigación sobre reformas a la política de la Gestión Pública en la región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002.

<sup>20</sup> De acuerdo al análisis que hace Stiglitz de la crisis mexicana es que “a principios de los noventa, la de México había sido una de las historias de más éxito de la reforma basada en el mercado. Se había liberalizado, reducido las barreras comerciales y otras restricciones gubernamentales, y privatizado, vendiendo los bancos gubernamentales e incluso sus carreteras”. Con la crisis de 1994, y luego del rescate de los que habían invertido en bonos mexicanos por el Tesoro de los Estados Unidos, “el resultado fue que aquellas partes de la economía cuya producción no estaba destinada a la exportación, y que por tanto no tenían acceso a los créditos de Estados Unidos, languidecieron. A medida que Estados Unidos se iba deslizando hacia la recesión, también lo fue haciendo México”. Stiglitz, Joseph. E. *Los Felices 90*, op.cit., páginas 262-263.

<sup>21</sup> Los principios del liberalismo clásico, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el presupuesto equilibrado, se tradujo en reformas fiscales profundas, en el redimensionamiento del aparato estatal y un amplio programa de privatización de las empresas públicas, ver Rafful Vadillo, Elías. “De una administración para el público ciudadano”, en *Administración Pública 110, La agenda actual de la Administración Pública: Una visión Iberoamericana*, Vol. XXXIX, No.1, enero-abril, página 144, INAP México 2004.

<sup>22</sup> Santos Valle José Lorenzo, “Un recurso viable para contrarrestar la volatilidad y la certidumbre, factores desencadenantes de las crisis económico-financieras contemporáneas”, en *La Globalización económico-financiera, Su impacto en América Latina*, Gambina Julio, compilador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, página 215, Buenos Aires, Argentina 2002.

<sup>23</sup> No sólo fracasó el socialismo soviético, sino que el capitalismo demostró una sorprendente capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias y para utilizar en beneficio propio los avances de la nueva revolución científico-técnica, mientras los países socialistas, luego de haber alcanzado un notable desarrollo económico, fueron cayendo en el estancamiento hasta terminar en el desastre que conocemos. A esto se agregan las dificultades que comenzaron a sufrir los gobiernos socialdemócratas europeos y sus regímenes de “Estado de bienestar”: detención de crecimiento económico, inflación, ineficiencia productiva, Harnegger, Marta. *Reconstruyendo la izquierda*, pág. 41, Siglo XXI, México 2008.

**Cuadro 1.**

<b>Crecimiento del PIB mundial, América Latina y de países seleccionados</b>										
	1990-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2000-07
Mundial	2.9	4.7	2.2	2.8	3.6	4.9	4.5	5.1	5.0	4.1
Estados Unidos	3.1	3.7	0.8	1.6	2.5	3.6	2.9	2.8	2.0	2.5
América Latina	2.9	4.1	0.7	0.5	2.2	6.1	4.7	5.5	5.6	3.7
<b>México</b>	<b>3.3</b>	<b>6.6</b>	<b>-0.2</b>	<b>0.8</b>	<b>1.7</b>	<b>4.0</b>	<b>3.1</b>	<b>4.9</b>	<b>3.2</b>	<b>3.0</b>
Argentina	4.2	-0.8	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	8.5	8.7	3.5
Brasil	1.7	4.3	1.3	2.7	1.1	5.7	3.2	3.8	5.4	3.4
Chile	6.4	4.5	3.5	2.2	4.0	6.0	5.6	4.3	5.1	4.4
Venezuela	2.4	3.7	3.4	-8.9	-7.8	18.3	10.3	10.3	8.4	4.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2009.

Para el organismo, se aprecia que el desempeño económico de México no es satisfactorio o no alcanza los niveles necesarios para hacer frente a los problemas de bajo ingreso y pobreza que todavía caracterizan a la sociedad mexicana. La falta de avance puede resumirse en un bajo crecimiento de la productividad laboral.<sup>24</sup> En el contexto de la apertura y desregulación del mercado, el desarrollo industrial del país, enfrentó dificultades porque el rápido desmantelamiento de los incentivos tradicionales debilitó a la industria. Para José Ayala, su duración y alcance debieron aplicarse diferencialmente, dependiendo de las características tecnológicas, costos y periodos de aprendizaje de las diferentes empresas y sectores (ver cuadro 2), así como de la presencia y grado de desarrollo de las instituciones encargadas de crear un ambiente favorable a la inversión.<sup>25</sup>

Según el enfoque de este autor, el mercado requiere de instituciones que garanticen los derechos de propiedad y los contratos privados, pero también defensa, justicia y actividades públicas, un ambiente que favorezca a las empresas, así como la coordinación entre los niveles de gobierno y entre éstos y el sector privado.

<sup>24</sup> Según la OCDE, México es un país que ha alcanzado grandes progresos en materia de reformas económicas y transformación de su economía, pero continúa dependiendo en gran medida de lo que sucede en la economía de Estados Unidos y del precio del petróleo. Todavía no se ha consolidado un marco institucional que permita la adopción de políticas para generar el desarrollo económico sostenido. OCDE. *Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico*, páginas 105-125, México, 2006.

<sup>25</sup> Para el autor, el éxito empresarial depende de instituciones que son proveídas simultáneamente por el mercado, el Estado y por los propios acuerdos de los agentes, Ayala Espino, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, p. 354, FCE, México, 2003.

**Cuadro 2.**

<b>Aprovechamiento de las ventajas comparativas en sectores industriales seleccionados</b>					
<b>Indicador/Ramo de actividad industrial</b>	<b>Automotriz</b>	<b>Química</b>	<b>Textil</b>	<b>Electrónica</b>	<b>Agroindustria</b>
Ventajas comparativas	No	Sí	Sí	No	Sí
Modernización y organización	Sí	Sí	No	Poco	No
Proceso técnico e inversión en investigación y desarrollo	Sí	Poco	No	No	Poco
Encadenamientos productivos	Sí	Poco	No	Poco	No
Apoyos gubernamentales, protección, estímulos, subsidios	Sí	Sí	No	Sí	No
Eliminación o reducción de distorsiones	Poco	Sí	Sí	Poco	Sí

Fuente: F. Clavijo y J. Casar, "Las restricciones al crecimiento de la economía mexicana y la necesidad de una política industrial para el fomento de la competitividad", Tomado de Ayala Espino, José, Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar, p.357, FCE, México, 2003.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del total de las exportaciones mexicanas las que se dirigieron a los Estados Unidos pasaron de niveles del 70 por ciento en 1990 al 80 por ciento en los años inmediatos al TLCAN y a un nivel promedio de 86.5 por ciento durante el periodo 1990-2007.<sup>26</sup> Pero en los últimos años México ha sido desplazado por competidores más eficientes, los llamados "BRIC" (Brasil, Rusia, India y China), en el mercado estadounidense en variados productos manufactureros como vehículos, aparatos electrónicos y textiles. La gran industria moderna de exportación de México, donde se ubica la industria maquiladora, concentrada en la zona fronteriza norte del país, interactúa en condiciones desiguales con la micro, pequeña y mediana empresa que enfrenta una difícil supervivencia, no obstante que de ellas depende la mayor parte del empleo nacional, ofrece pocas prestaciones. Mientras que algunos procesos industriales y agrícolas se basan en tecnologías modernas y competitivas, otros utilizan tecnologías tradicionales, persistiendo el empleo de mala calidad. En el contexto de la globalización, el capital tiende a la búsqueda de ganancias de corto plazo, y de ahí el flujo de recursos a los mercados financiero-especulativo, los cuales terminan generando mejores niveles de ganancia, en relación a las ofrecidas por la esfera productiva, que implican inversiones de más

<sup>26</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, México, 2008.

largo plazo.<sup>27</sup> Por otra parte, con la terminación de la Guerra Fría y la disolución del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), las economías socialistas dan un giro del Estado hacia el mercado. En este sentido, Paul Krugman, destaca que es difícil para la mayoría de la gente darse cuenta de que hubo un tiempo en el que la economía soviética, lejos de ser conocida como el fracaso del socialismo, fue una de las maravillas del mundo.<sup>28</sup> No obstante que, la imagen general de la planificación soviética era que podía ser brutal, y aunque podría no funcionar muy bien en la provisión de bienes de consumo, era muy efectiva para promover el crecimiento industrial. Sin embargo, Krugman destaca que si la economía soviética tenía una fuerza especial, consistía en su habilidad para movilizar recursos, no en su habilidad para usarlos eficientemente.<sup>29</sup> De acuerdo con Ludolfo Paramio, la crisis del modelo soviético conllevó una crisis del socialismo como propuesta ideológica. Y señala que, en el interior de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la crisis tenía raíces reales. Destaca que la decadencia física de Brezhnev, en un sistema como el soviético, fuertemente marcado por las hegemonías personales (ya vengan determinadas por el carisma o por la búsqueda de un árbitro en las disputas de clan), debían paralizar forzosamente la toma de iniciativas, favorecer la inercia de los poderes institucionales (en particular las fuerzas armadas), y posponer cualquier iniciativa renovadora.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Huerta González, Arturo. *La crisis en Estados Unidos y México: La dificultad de su salida*, páginas 56-57, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2010.

<sup>28</sup> El autor refiere que, se seguía desde mediados de los cincuentas y hasta inicios de los sesenta las implicaciones que podía tener el crecimiento industrial soviético, al rescatar la anécdota de cuando Kruschev golpeó con su zapato en el podio de las Naciones Unidas y declaró "Os enterraremos", era un alarde económico antes que militar. Krugman, Paul. *El internacionalismo moderno, la economía internacional y las mentiras de la competitividad*, tercera parte, el mundo emergente, 9. El mito del milagro asiático, página 123, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona, España 1997.

<sup>29</sup> Según el autor, tan pronto como uno comienza a pensar en términos de contabilidad del crecimiento llega, sin embargo, a una conclusión crucial acerca de los procesos del crecimiento económico: el crecimiento sostenido en la renta *per capita* de la nación sólo puede ocurrir si hay un aumento en el *output* por unidad de *input*. Meros incrementos de *inputs*, sin un aumento en la eficiencia con la que estos *inputs* son utilizados, invirtiendo en más maquinaria e infraestructuras, deben conducir a rendimientos decrecientes; el crecimiento a través de los *inputs* es inevitablemente limitado. Los avances tecnológicos han estimulado un continuo aumento de la renta nacional por unidad de *input*, Krugman, Paul, *op. cit.*, pág. 125.

<sup>30</sup> Andropov no pudo invertir la tendencia, tampoco Chernenko, por lo que la tarea de modernizar la URSS recaería sobre Mijail Gorbachov. Paramio, Ludolfo. *Tras el diluvio*, La izquierda ante el fin de siglo, 6. La crisis de los años setenta, 2. El derrumbamiento del paradigma revolucionario; del estalinismo a la reforma de Gorbachov, páginas 150-151, Siglo XXI, México, 1989.

En este sentido, Paramio señalaba que, la reforma de Gorbachov, la llamada *perestroika*, supone una deslegitimación radical del modelo soviético, en cuanto forma alternativa de sociedad. Destaca que debemos aceptar que la vía revolucionaria al socialismo -tras millones de muertos- debe redescubrir el mercado y la democracia.<sup>31</sup> Por otra parte, aunque China es aún un país muy pobre, su población es tan considerable que se transformará en un poder económico si consigue tan solo una fracción de los niveles de productividad del Oeste.<sup>32</sup> Krugman, estima que si China puede continuar creciendo al 10 por ciento anualmente, hacia el año 2010, su economía será similar a la nuestra (Estados Unidos).<sup>33</sup> Sin embargo, para algunos especialistas, la globalización y la introducción de la economía de mercado no han producido los resultados prometidos, en Rusia y la mayoría de las demás economías en transición desde el comunismo hacia el mercado.<sup>34</sup> A través de la globalización el neoliberalismo impuso dos principios: democracia y libre mercado. No se trata solamente de simples conceptos, más bien son conceptos que dan cuerpo a un nuevo paradigma. Sin embargo, otros investigadores consideran que es una idea falsa que la globalización de la economía favorezca a la globalización de la

---

<sup>31</sup> Según el autor, el balance desde 1917 hasta 1987, es que la vía revolucionaria no tiene salida, que la abolición del mercado y la democracia no suponen un atajo hacia el futuro socialista, sino la entrada en una vía muerta, el llamado socialismo real, que, si bien puede lograr llevar adelante la industrialización de un país, lo hace al precio de un terrible coste social en miseria y vidas humanas, que a la larga no puede competir eficientemente con el desarrollo capitalista, y que además no tiene relación alguna con el verdadero socialismo. Paramio, sentencia: pero, lo que es más importante, se confirma la quiebra irreversible del paradigma revolucionario y del llamado modelo soviético, *op. cit.*, páginas 151-152.

<sup>32</sup> Si uno mide el crecimiento chino desde el momento que dio el giro decisivo hacia el mercado, 1978, no es discutible que ha habido una mejora drástica de la eficiencia así como un rápido crecimiento de los *inputs*. Pero es poco sorprendente que se diese una importante recuperación en la eficiencia a medida que el país emergía del caos de los últimos años de Mao Zedong. Si en su lugar medimos el crecimiento desde antes de la Revolución Cultural, 1964, la imagen se parece más a la de los "tigres" del este de Asia: sólo un crecimiento modesto de la eficiencia, con la mayor parte del crecimiento impulsada por los *inputs*. Este cálculo, sin embargo, también parece injusto: estaríamos ponderando a la baja la boyante actuación del capitalismo chino al incluirlo en la misma estimación que el pesado funcionamiento del socialismo chino. Deberíamos simplemente dividir la diferencia: suponer que alguna, aunque no toda, la ganancia de eficiencia desde el giro hacia el mercado representa un salto, mientras que el resto representa una tendencia sostenible. Krugman, Paul, *op. cit.*, página 131.

<sup>33</sup> *Ídem*, página 132.

<sup>34</sup> La globalización no ha conseguido reducir la pobreza, pero tampoco garantizar la estabilidad. Las crisis en Asia y América Latina han amenazado las economías y la estabilidad de todos los países en desarrollo. Occidente aseguró a esos países que el nuevo sistema económico les brindaría una prosperidad sin precedentes. En vez de ello, generó una pobreza sin precedentes; en muchos aspectos, para el grueso de la población, la economía de mercado se ha revelado incluso peor de lo que habían predicho sus dirigentes comunistas. El contraste en la transición rusa, manejada por las instituciones económicas internacionales, y la China, manejada por los propios chinos, no puede ser más acusado. En 1990 el PIB chino era 60 por ciento del ruso, y a finales de la década la situación se había invertido; Rusia registró un aumento inédito de la pobreza y China un descenso inédito. Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*, *op. cit.*, página 32-33.

democracia.<sup>35</sup> Luego de más de veinte años de la caída del socialismo real, el desarrollo, medido por el Producto Interno Bruto por habitante, alcanzado por los países que conformaban el bloque socialista es desigual. Destacando los casos de Eslovenia (que formaba parte de la extinta Yugoslavia), seguida de la República Checa y Eslovaquia (ambas formaban Checoslovaquia), frente al estancamiento registrado en Rusia (gran parte de la anterior Unión Soviética o URSS). Pero contrastando con el crecimiento registrado en China. Además del retroceso de algunos países de la Unión Europea, como Francia, Alemania, Portugal y la inercia y desaceleración de los Estados Unidos. (ver cuadro 3)

**Cuadro 3.**

Comparación de niveles de desarrollo entre países de Europa Central y de la Unión Europea 1991-2009 (PIB/hab. en PPA 2009)					
País	1991	1995	2000	2005	2009 (proyección)
República Checa	64	69	68	76	81
Hungría	50	50	56	63	60
Polonia	33	42	48	51	56
Eslovaquia	42	45	51	60	70
Eslovenia	62	68	80	87	92
Francia	120	116	116	111	108
Alemania	132	129	119	117	113
Grecia	90	84	84	93	97
Portugal	77	75	78	77	75
España	93	92	97	102	102
Promedio UE	100	100	100	100	100
Rusia	55	36	35	44	54
China	5	9	11	15	21
Estados Unidos	157	160	159	156	150

Nota: promedio Unión Europea =100. PPA Paridad de Poder de Compra, proyección: Instituto Wiener.  
Fuente: Tomado de Estadísticas Nacionales, *Eurostat*.

No obstante, a diferencia de lo ocurrido en Europa Oriental, en Cuba no se produjeron resistencias políticas generalizadas que impugnaran lo esencial del modelo socialista.<sup>36</sup> Javier Elguea señala que los defensores de la globalización o

<sup>35</sup> La idea de una funcionalidad de la globalización económica con la democracia es una concepción recogida por agencias financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo, ver Vilas, Carlos M. "Seis ideas falsas sobre la Globalización, Argumentos desde América Latina para refutar una ideología", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 69-101 pp., en Saxe-Fernández John, *Globalización: crítica a un paradigma*, UNAM, México 1999.

<sup>36</sup> De acuerdo con la CEPAL, entre 1950 y 1971, el PIB de Cuba fue de 3.4 %, mientras que entre 1972 y 1985 fue de casi 6%, debido a que estuvieron en vigor acuerdos con países del CAME, Luego el estancamiento de la economía se prolongó hasta 1989 para dar entrada a los años de crisis. En la década de los noventa, escasez generalizada y cierre de mercados



liberalización ven a ésta como una solución a los problemas de la pobreza y el bienestar porque consideran que estimula el desarrollo y eleva los estándares de vida en todas partes.<sup>37</sup> Sin embargo, el crecimiento del PIB per cápita en América Latina disminuyó en la décadas de 1980, 1990, 2000 con relación a los decenios previos a las reformas económicas de la globalización (ver cuadro 4).

**Cuadro 4.**

<b>América Latina: Crecimiento medio anual</b>				
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	5.32	5.86	1.18	3.05
PIB per cápita	2.54	3.36	-0.80	1.39

Fuente: Tomado de Ramírez Hernández, Guillermo. Aspectos teóricos de la política económica, p.342, UNAM, FE, 2007.  
Indicadores de desarrollo mundial (Banco Mundial, varios años).

Por otro lado, los opositores a la globalización mantienen dos perspectivas negativas y en ocasiones contradictorias: los “globalifóbicos” del mundo subdesarrollado argumentan que la globalización es la nueva cara del imperialismo antiguo, en el que las economías más poderosas dominan tanto el mercado como la cultura de los países en desarrollo; por su cuenta, en el mundo desarrollado los críticos de la globalización predicen efectos catastróficos como consecuencia de la competencia internacional.<sup>38</sup> Aunque la globalización tiene su lado negativo. Para Soros, la globalización ha causado una mala distribución de los recursos; el equilibrio entre bienes privados y bienes públicos no es el correcto. Según él, “los mercados son efectivos a la hora de crear riqueza pero no a la hora de garantizar la satisfacción de las necesidades sociales”.<sup>39</sup> Pero algo no iba bien cuando se generalizaban las crisis financieras (ver las crisis entre 1990 y 2007, así

---

exportadores, por el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos, reducen el ámbito de acción y la capacidad reguladora de la planeación central. Cuba está inmersa en una profunda transición económica e institucional que sólo se afianzará gradualmente en periodos prolongados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Economía Cubana, Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 9-27 pp., Naciones Unidas, CEPAL, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

<sup>37</sup> Según Elguea, desde una perspectiva multinacional, la globalización dejaría que las empresas y sus gobiernos aprovecharan mayores economías de escala, y el capital podría moverse fácilmente a través de las diversas redes globales a cualquier país que ofreciera proyectos de altos rendimientos. Elguea, Javier. *Razón y desarrollo: el crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, página 56, El Colegio de México, México 2008.

<sup>38</sup> De manera que la competencia internacional presionará a los países en desarrollo a reducir el salario de sus trabajadores y promoverá el deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos naturales. Elguea, Javier. *Razón y desarrollo: el crecimiento, op. cit., ídem*.

<sup>39</sup> Soros, George. *op. cit.*, página 24

como el costo fiscal de las crisis en el cuadro 5), y el aumento del número de pobres. Las naciones en desarrollo no podían cambiar las reglas de juego o influir sobre las instituciones financieras internacionales que las dictaban.<sup>40</sup>

**Cuadro 5.**

<b>Una revisión de los costos comparativos de las Crisis Financieras (1990-2007)</b>					
<b>País</b>	<b>Inicio de la Crisis sistémica</b>	<b>Proporción de préstamos con problemas (% PIB)</b>	<b>Costo Fiscal / PIB (%)</b>	<b>Pérdida acumulada de producción (% PIB)</b>	<b>Caída del PIB</b>
Rumania	1990	30.0	0.6	n.d.	-12.9
Finlandia	1991	13.0	12.8	59.1	-6.2
Hungría	1991	23.0	10.0	n.d.	-11.9
Noruega	1991	16.4	2.7	0.0	2.8
Suecia	1991	13.0	3.6	30.6	-1.2
Polonia	1992	24.0	3.5	n.d.	2.0
Brasil	1994	16.0	13.2	0.0	2.1
<b>México</b>	<b>1994</b>	<b>18.9</b>	<b>19.3</b>	<b>4.2</b>	<b>-6.2</b>
Corea	1997	35.0	31.2	50.1	-6.9
Indonesia	1997	32.5	56.8	67.9	-13.1
Japón	1997	35.0	14.0	17.6	-2.0
Tailandia	1997	33.0	43.8	97.7	-10.5
China	1998	20.0	18.0	36.8	7.6
Rusia	1998	40.0	6.0	0.0	-5.3
Turquía	2000	27.6	32.0	5.4	-5.7
Argentina	2001	20.1	9.6	42.7	-10.9
Uruguay	2002	36.3	20.0	28.8	-11.0
Estados Unidos	2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, tomado de Laeven, Luc; Valencia, Fabian, "Systemic banking crisis: a new database" IMF Working paper N° 08/224, Washington, September 2008, pp. 32-49.

Por su parte, Elguea considera que para que la globalización produzca resultados positivos se requiere de políticas públicas adecuadas, la inversión en el desarrollo del capital humano y social, y el fortalecimiento de instituciones que favorezcan la coordinación y organización de todos los que intervienen en el proceso.<sup>41</sup> En este

<sup>40</sup> Quienes valoraban los procesos democráticos comprobaron que la condicionalidad, los requisitos que los prestamistas internacionales imponían a cambio de su cooperación, minaba la soberanía nacional. Stiglitz Joseph E. *El malestar en la globalización*, op. cit., página 36.

<sup>41</sup> Según Elguea, el sentido más amplio y ambicioso en el que debemos entender la globalización y el desarrollo es el de la liberación. Argumenta que el desarrollo implica, necesariamente, la remoción de los obstáculos a la libertad: el autoritarismo, la represión, la intolerancia y la pobreza, la inseguridad, la falta de oportunidades económicas y educativas, la privación material, social y espiritual. Este investigador considera que las instituciones funcionan como garantes de estas libertades, hacen posible la participación de individuos en las decisiones sociales y políticas que promuevan el progreso; de ahí la importancia que adquieren la calidad y la solidez de las instituciones para el desarrollo de una sociedad. op. cit., 57-58 pp.

sentido, Stiglitz estima que se precisa una serie de instituciones y acuerdos que aborden un conjunto de problemas, desde el calentamiento del planeta hasta el comercio internacional, pasando por la circulación de capital.<sup>42</sup> Sin embargo, algunos especialistas han terminado por reducir su optimismo al reconsiderar que el sistema está profundamente viciado. Mientras el capitalismo continúe triunfante, la búsqueda de dinero anula todas las demás consideraciones sociales. Los mecanismos económicos y políticos quedan desbaratados. El desarrollo de la economía global no ha ido a la par que el desarrollo de una sociedad global.<sup>43</sup> Por lo que otros reafirman su postura señalando que los críticos de la globalización tienen razón porque se han generado demasiados perdedores, pero también tienen razón en que otro mundo es posible. El descontento con la globalización se ha reflejado por una parte en sus resultados y por otra en la ausencia de un proceso democrático.<sup>44</sup> El dominio del neoliberalismo posibilitó que en muchos países se instrumentaran reformas administrativas, con implicaciones organizacionales al interior de las dependencias del gobierno y en la sociedad, que significaron cambios en las instituciones establecidas, pero que han excluido de la toma de decisiones colectivas a la mayoría de la población.

## 1.2. El Sector Público

De acuerdo con José Ayala, en México el sector público comprende al gobierno central que contiene a los ramos administrativos de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A estos ramos se agrega los gobiernos estatales y municipales y sus estructuras administrativas más importantes. Finalmente

---

<sup>42</sup> Stiglitz, *Los Felices 90*, op. cit., página 44.

<sup>43</sup> El sistema es muy favorable al capital financiero, que es libre de ir allí donde obtenga mejores recompensas, lo que a su vez ha conducido al rápido crecimiento de mercados financieros globales. El resultado es un gigantesco sistema circulatorio, que toma capital en los mercados financieros y las instituciones financieras del centro y después lo bombea a la periferia directamente en forma de créditos e inversiones de cartera o indirectamente a través de corporaciones multinacionales, ver Soros, George. *La crisis del capitalismo global*, la sociedad abierta en peligro, página 138, Plaza y Janés, México, 1999.

<sup>44</sup> A medida que se globalice y se integre más, habrá más y más áreas en las que habrá oportunidades para la acción colectiva y en las que ésta no sea sólo deseable sino necesaria. Hay toda una serie de bienes públicos globales: la paz mundial, la sanidad global, la protección del medio ambiente, el conocimiento global. Si la comunidad internacional no los proporciona colectivamente, existe el riesgo, en realidad muy probable, de que sean muy insuficientes. Stiglitz, op. cit., página 353.

comprende al sector paraestatal del gobierno federal y de los estados.<sup>45</sup> En México las funciones y atribuciones del gobierno federal están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el origen de sus atribuciones se compone de dos grandes grupos: la administración pública centralizada y la paraestatal.

La *Administración Pública Centralizada*, está conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, consideradas dependencias. Mientras que la *Administración Pública Paraestatal*, se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, entidades consideradas paraestatales. Con relación a las *Administraciones Públicas Estatales*, cada estructura orgánica guarda una similitud con la administración pública federal; también se divide en centralizada y paraestatal y cuenta con su propia Ley Orgánica de la Administración Pública definida por su respectivo Congreso local y su propia Constitución.

El sector público comprende distintas áreas de la economía lo cual complica su definición.<sup>46</sup> De acuerdo con Ayala, no existe una definición del sector público unánimemente aceptada, en realidad, pueden constituirse distintas definiciones, ello depende de las necesidades de análisis y de la información disponible. Por ejemplo puede definirse restrictivamente y sólo incluir su núcleo básico, o bien puede caber una definición más amplia donde se incluyan actividades que están

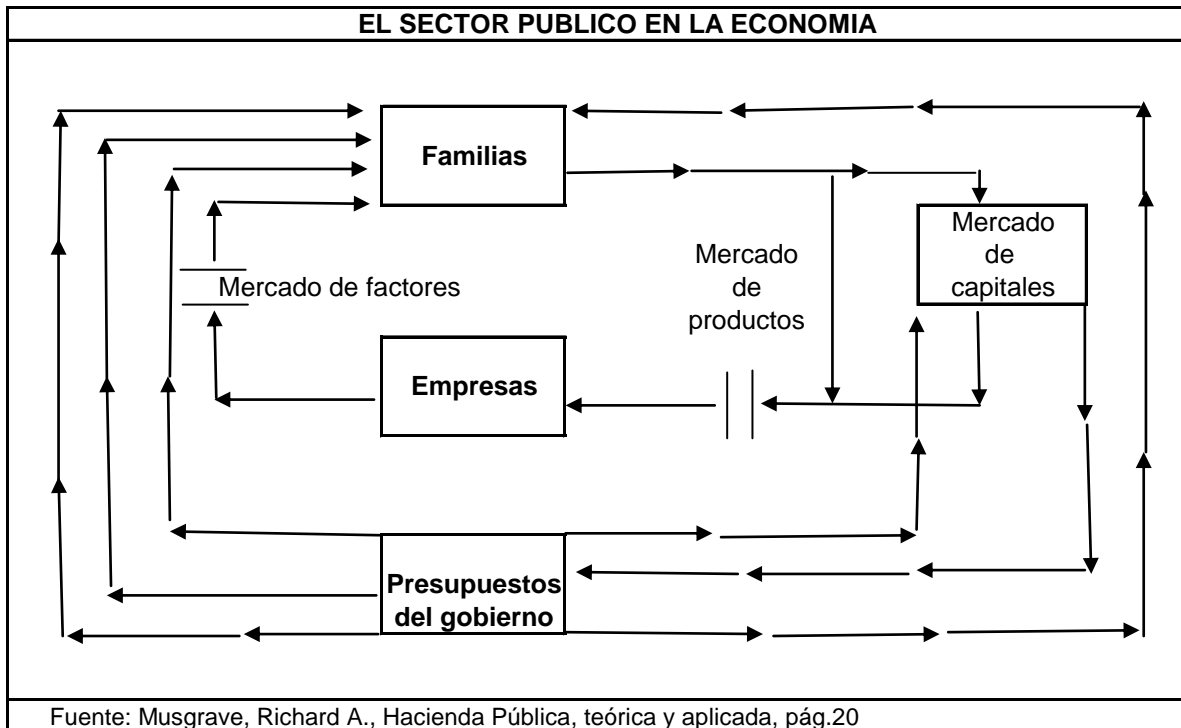
---

<sup>45</sup> En Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, página 41, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.

<sup>46</sup> Por ejemplo, las siguientes: 1. Actividades estratégicas que corresponde a las funciones mínimas del Estado como el mantenimiento de la ley, el orden, la seguridad nacional y la defensa. 2. Actividades exclusivas que incluyen la prestación de servicios que sólo el gobierno puede realizar como el cobro de impuestos, la seguridad pública, regulación, y educación básica. 3. Actividades competitivas en las cuales el sector público compite con el sector privado, hospitales, educación media y superior, investigación, etcétera. 4. Actividades de mercado en las cuales el gobierno busca la obtención de beneficios, la rentabilidad y la competencia en el mismo. en Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, op. cit., página 36.

en la frontera del sector privado y el mercado.<sup>47</sup> Los flujos de la renta y el gasto del sector privado y del público están estrechamente relacionados. El gobierno no sólo desvía renta privada para uso público, sino que a través de las compras de factores y productos también contribuye al flujo de renta de las familias. Un ejemplo de ello lo ofrece Richard Musgrave, en la siguiente grafica.

**Gráfica 1**



De acuerdo con Joseph E. Stiglitz, existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado, o si lo son la cantidad suministrada es insuficiente. Éstos son los llamados bienes públicos puros, que tienen dos propiedades básicas: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas. Formalmente el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un costo marginal nulo; en segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute de un bien público puro.<sup>48</sup> Además el autor destaca que el mercado, o bien no suministra los bienes públicos puros, o bien no los suministra

<sup>47</sup> *Ídem.*

<sup>48</sup> Stiglitz Joseph E. *La economía del Sector Público*, capítulo 4, Los Fallos del mercado, pág. 95, Antonio Bosch Editor, Barcelona, España 2000.

en una cantidad suficiente. El hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos o suministren bienes públicos o suministren demasía, poco justifica muchas de las actividades del Estado. Para Stiglitz en el análisis del sector público para abordar cada una de las cuestiones económicas fundamentales, deben seguirse cuatro pasos: describir las actividades que realiza el Estado, analizar sus consecuencias, evaluar las distintas medidas posibles e interpretar las fuerzas políticas que condicionan las decisiones que toman los gobiernos.<sup>49</sup>

En tanto que para José Ayala el sector público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones sometidas a un determinado orden institucional y legal prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias. Ello constituye su marco normativo.<sup>50</sup> Mientras que Peter O. Steiner destaca que, si el dominio propio de la política del gasto público es el de los bienes públicos su definición se vuelve vital. De manera que este otro autor señala que los bienes colectivos surgen siempre que algún segmento del público desea colectivamente, y está dispuesto a pagar por ello, un conjunto de bienes y servicios diferente que el que produciría un mercado sin restricciones. Por lo tanto un bien colectivo requiere: 1) una diferencia apreciable, ya sea en cantidad o en calidad, entre ese bien y el que produciría el mercado privado; 2) una demanda viable de la diferencia.<sup>51</sup> Sin embargo, otros autores consideran que el sector público (gobierno, *policy-marker*, autoridad económica, Estado, o como quiera que se le denomine) suele quedar reducido en este caso a una figura idealizada, una

---

<sup>49</sup> De manera que el autor propone: 1) Saber qué actividades realiza el sector público y cómo están organizadas. 2) Comprender y prever, en la medida de lo posible todas las consecuencias de estas actividades del Estado 3) Evaluar otras medidas posibles. 4) Interpretar el proceso político, en Stiglitz Joseph E. *La economía del Sector Público*. El sector público en una economía mixta, *op. cit.*, 24-25 pp.

<sup>50</sup> ...el sector público es la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, lo cual le otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales disponen la economía y la sociedad en su conjunto, en Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, *op. cit.*, página 25.

<sup>51</sup> Steiner, Peter O. "El sector público y el interés público", 18-20 pp., en Haveman Robert H. y Margolis Julius. *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

especie de agente o unidad económica que se suma a las empresas y a las familias, y que se encarga de tomar decisiones correspondientes al ámbito de lo público (o colectivo), siempre guiado por el interés general.<sup>52</sup> Algunos investigadores conciben el sector público como un agente cuya motivación es siempre el interés general (dictador benevolente). Además, conoce perfectamente lo que la sociedad (individuos) desean (perfectamente informado); posee un carácter omnisciente y omnipresente; no existen problemas en materia de revelación de las preferencias de los ciudadanos. Por último, actúa en un universo sin fricciones que le permite diseñar y ejecutar las medidas de política económica sin coste alguno (gratuitamente en la política económica no existen costes de transacción ni costes relacionados con los incentivos o motivación de los agentes económicos).<sup>53</sup> Sin embargo, esos investigadores consideran que el sector público no está compuesto por un único agente o decisor, dichos decisores no actúan necesariamente movidos por el interés general, y aunque así fuese, existe un problema de información incompleta y de agregación respecto de las preferencias de los ciudadanos; finalmente, la definición y la ejecución de la política económica es costosa, en términos, fundamentalmente, de costes de agencia y de control de la aplicación de las correspondientes medidas, y en términos de su efecto sobre los incentivos de los agentes.<sup>54</sup>

### 1.3. Reformas en el Sector Público

En las dos últimas décadas y con la intención de resolver múltiples problemas burocráticos, dio inicio un esfuerzo de reforma del Estado y modernización de la Administración Pública, impulsado por el enfoque denominado *New Public Management* (NPM) o Nueva Gestión Pública (NGP), que ha dado un nuevo y

---

<sup>52</sup> Fernández Díaz, Andrés, Parejo Gámir, José Alberto, Rodríguez Sáiz, Luis. “La Teoría positiva de la política económica y los fallos del sector público”, Capítulo 3, 3.5., pág. 52, *Política Económica*, McGraw-Hill, España, 2006.

<sup>53</sup> *Ídem*, pág. 53.

<sup>54</sup> Para estos autores otra forma de expresar esta perspectiva es resaltando el interés de avanzar en el conocimiento de la formación de la política económica. En este campo se han multiplicado desde que empezó a popularizarse hace unas dos décadas. Se pueden distinguir asimismo varias escuelas o corrientes, que hacen aún más heterogéneo este campo, como la *Public Choice*, la economía de los derechos de propiedad. La Nueva Economía Institucional, la teoría de la regulación, la teoría de la acción colectiva, todas estas corrientes comparten una serie de presupuestos de partida, *op. cit.*, pág. 53.

fuerte impulso a los procesos de evaluación.<sup>55</sup> Cabe subrayar que con la NGP, se han elaborado las propuestas de reconfiguración del sector público con objeto de generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados. Es en este sentido que la idea de una nueva administración pública está relacionada con el agotamiento del Estado Benefactor e inscrita en el debate en torno al nuevo tipo de Estado, menos interventor y más regulador, capaz de establecer reglas adecuadas para lograr un balance entre Estado y mercado.<sup>56</sup> Los principales cambios que se busca alcanzar con las reformas ponen énfasis en la organización del gobierno en grupos de dependencias y departamentos, en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, a utilizar objetivos de salida, e indicadores de rendimiento. Al mismo tiempo que a pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos, en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, y en la promoción de la competencia entre organizaciones del sector público.

Por lo que algunos autores ubican a NGP como un cuerpo teórico capaz de aglutinar un gran número de propuestas a su alrededor. No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente, independiente del país: a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi mercados; c) la automatización de la información; y d) el

---

<sup>55</sup> Este enfoque traducido con dificultad en nuestro medio como Nueva Gestión o Nueva Gerencia Pública, se apoya en el Neoinstitucionalismo Económico y el *Public Choice*, así como en experiencias prácticas calificadas como exitosas en varios países sajones, particularmente en Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, que introdujeron reformas presupuestales dirigidas al control del gasto y el logro de resultados, acompañadas de importantes modificaciones legales y cambios institucionales, así como de un fuerte proceso de privatización y de rendición de cuentas. Tomado de Cardozo Brum, Myriam Irma. "Papel de la evaluación en el contexto de la Administración Pública", en *La evaluación de Políticas y programas públicos*, El caso de los programas de desarrollo social en México, pp. 30-31 Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, Librero editor, México 2006.

<sup>56</sup> Pardo, María del Carmen. "Los retos de la administración pública mexicana en los albores del siglo XXI", página 195, en León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortez, Mauricio (coordinadores). *Gestión y administración de la vida colectiva*, Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2009.



desarrollo de agendas globales de gobierno.<sup>57</sup> Por lo que la Nueva Gestión Pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1) la participación de profesionales de la administración; 2) explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3) énfasis en el control de los resultados; 4) desagregación de unidades en el sector público; 5) cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6) énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y, 7) alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.<sup>58</sup> Se considera que los Estados Unidos es uno de los países promotores del modelo de la nueva gerencia pública, a partir de la difusión de la obra conocida como la “Reinvención del Gobierno”, donde sus autores plantean un esquema general de una nueva manera de conducir los negocios públicos.<sup>59</sup> Durante el primer período de gobierno de William Clinton se llevó a cabo un estudio del sector público, denominado *Análisis de la Actuación Nacional* (NPR por sus siglas en inglés), cuyo objeto era impulsar un gobierno que pusiera a la gente en primer lugar, mediante la creación de un sentido de misión, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.<sup>60</sup>

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

---

<sup>57</sup> Christopher Hood. *A public management for all seasons?* Public Administration, verano, vol. 69, citado en Ramírez Edgar, Ramírez Jesús. *Génesis y Desarrollo del Concepto de la Nueva Gestión Pública*. Bases Organizacionales para el replanteamiento de la Acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno, página 127, CIDE, México, 2004.

<sup>58</sup> *Ídem*.

<sup>59</sup> Osborne, David, Gaebler Ted. *La Reinvención del gobierno*, la influencia del espíritu empresarial en el sector público, Una Perestroika norteamericana, Estado y Sociedad, Editorial Paidós, 494 páginas, Barcelona España, 1994.

<sup>60</sup> Entre otros aspectos el diagnóstico realizado en Estados Unidos destaca las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existe.

los resultados y en las dependencias de alto impacto, así como también en usar una medición de los resultados para transformar la gestión federal.<sup>61</sup> El caso de los Estados Unidos resulta de particular importancia, debido a la similitud entre los sistemas político-administrativos mexicano y estadounidense, y a que en ese país converge lo mejor y lo peor de la Administración Pública. Esa afirmación tiene que ver con la no interferencia del gobierno norteamericano en asuntos privados, según él la corriente gerencialista encabezada por Osborne y Gaebler motiva al servidor público a tomar riesgos y recomienda que la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo agua, luz, gas, salud, educación y el sistema penitenciario, sean brindados por particulares.<sup>62</sup> Osborne y Gaebler luego de una descripción de la situación de las escuelas, los servicios, el empleo público y la burocracia en los Estados Unidos señalan que: comienzan a surgir nuevos tipos de instituciones públicas. Son directas descentralizadas e innovadoras; son flexibles dúctiles y capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción cuando las condiciones cambian. Emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hagan lo más creativa y eficientemente posibles.<sup>63</sup>

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

---

<sup>61</sup> En el gobierno norteamericano, el movimiento surgido de la necesidad de que la población recuperara la confianza en el gobierno y considerara valiosa su acción tuvo su reflejo en el Acta S.20 de 1993 sobre Desempeño del Gobierno y Resultados. El acta S.20 de 1993 tuvo como propósito cambiar esta percepción a través de mejorar la eficiencia y efectividad de los programas federales por medio del establecimiento de un sistema de objetivos para el desempeño de programas y la medición y reporte de resultados. Ver Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001*, Tomo III, Volumen I, página 54, México, 2003.

<sup>62</sup> No obstante, la dotación de servicios públicos por parte de particulares, ha provocado grandes iniquidades y problemas de rendición de cuentas. Los servicios de salud, transporte y educación sólo son accesibles para quien puede pagarlos, en Rafful Vadillo Elías, *Un nuevo modelo de Administración Pública para México*, op. cit., pág. 148,

<sup>63</sup> Osborne, David, Gaebler Ted. *La reinención del gobierno*. op. cit., pág. 39.

la coordinación entre dependencias de gobierno y otras agencias que prestan servicios.<sup>64</sup> También en Gran Bretaña se instrumentaron medidas como el *Open Government White Paper*, con el que se busca que el gobierno haga públicas sus acciones, buscando así transparentar la Administración Pública y dotar de mayores responsabilidades a los funcionarios. Además está el Código de la Tesorería de Mejor Práctica para Directivos de Instituciones Públicas, donde se describen las responsabilidades de los miembros directivos, así como los trámites de auditorías y rendición de cuentas.

Por su parte, Canadá implementó un programa conocido como Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada, que establecía un proceso por el cual las agencias y departamentos centrales verían reducidos algunos controles administrativos a cambio de consolidar la responsabilidad orientada a los resultados. Asimismo, para consolidar la estructura de gobierno, la reforma de la gestión pública se enfocó sobre la fusión de organizaciones y la reducción de personal. Australia realizó una reorganización de los mecanismos de gobierno orientada a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público, a través de la desregulación, la eliminación de subsidios, la privatización y la contratación de empresas para el servicio público. También se modificó las rutinas de las áreas de auditoría y evaluación así como de gestión y presupuesto de programas. Mientras que en el caso de Nueva Zelanda el cambio de las políticas se observa en un amplio espectro de áreas diferenciadas, planeación de gasto, gestión financiera, organización, función pública y relaciones laborales (ver cuadro 6). Es en este sentido que para algunos estudiosos las teorías económicas de organización y gobierno, nueva economía institucional, constituyen los fundamentos de la Nueva Gestión Pública.<sup>65</sup> Por otra parte, se puede destacar, debido a la situación que en los últimos años se ha configurado en la política de México, el caso de Francia, que es una democracia administrativa, donde el gobierno francés tradicionalmente

---

<sup>64</sup> Barzelay Michael, *La Nueva Gestión Pública*, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México, 2003.

<sup>65</sup> *Ídem*, página 138,

centralizado y con un sistema de partidos fragmentados, ha trascendido la solidez de un servicio público elitista y altamente profesional, que ha llenado los vacíos dejados por la disputa política.<sup>66</sup>

**Cuadro 6.**

<b>PAIS</b>	<b>Iniciativa para la reforma o modernización del Estado</b>
Alemania	“Adelgazamiento del Estado” a partir de 1995-1997
Canadá	“En pro del Estado Adecuado” a partir de 1996. En ella se identifican 4 objetivos: clarificación de roles de gobierno; reasignación de recursos a nuevas prioridades; respuesta a nuevas demandas ciudadanas; gobierno con menos déficit y deuda
Dinamarca	“Una nueva visión del Sector Público” en 1993 y “Bienestar para los Ciudadanos” en 1995
Francia	“Plan de Modernización del Estado” en 1995
Reino Unido	“Continuidad y Cambio” en 1994
Irlanda	“Un mejor Gobierno” en 1996
EUA	“Revisión de la Gestión Nacional” en 1993 y el “Reinventando el Gobierno”
México	“Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000” y “Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental” en 2001
Argentina	“Plan de Modernización de la Administración Pública” en 2000 / 2001
Brasil	“Plan Director de la Reforma del Estado” iniciado 1995 en el cual se define un esquema de estructura de gobierno compatible con una mayor flexibilización de las agencias estatales en cuanto a objetivos, métodos y relación gobierno con organizaciones sociales.
España	“Plan de Modernización de la Administración General del Estado” iniciado en 1992 con antecedentes de diseño de políticas en el estudio del Ministerio para las Administraciones Públicas denominado “Reflexiones sobre la modernización de la Administración General del Estado” de 1989
Fuente: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2002.	

La NGP se constituirá en un enfoque diferente en el campo de la Administración Pública que busca adoptar para el manejo del gobierno un sistema de incentivos y principios que se aplicaban sólo en el sector privado. Sin embargo, los críticos de la corriente de la NGP señalan que muchas de esas doctrinas no tienen una proyección universal, sino que dependen de cada sistema burocrático. Por lo que es común que se entienda la NGP como un conjunto de técnicas gerenciales propias del sector privado que se aplican en el sector público. La nueva visión gerencial, se apoya en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. De manera que las rutinas claras y

<sup>66</sup> Rafful Vadillo, Elías. *op.cit.*, página 147.

bien definidas garantizan la calidad del proceso y de los resultados. Así mientras más nítidas sean esas rutinas, mayores estándares de calidad pueden alcanzarse. La evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte, bajo este nuevo enfoque en un elemento esencial del proceso. Los estándares de calidad perseguidos por la nueva visión de la política pública demandan la rendición de cuentas y el uso transparente de los recursos, lo que agrega resultados organizacionales durante el procedimiento y resultados consecuentes con los propósitos perseguidos por la política pública.<sup>67</sup> A pesar de lo anterior, para José Juan Sánchez González, el paradigma de la Nueva Gestión Pública tiene dos dificultades esenciales: en primer lugar, señala que, carece de coherencia interna, cuando se analizan formulaciones aparentemente coincidentes aparecen notables diferencias de fondo que dificultan su generalización; la segunda dificultad radica en que la dimensión democrática ha quedado marginada de la mayor parte de las discusiones de la Nueva Gestión Pública en el contexto de la Administración Pública. Este investigador considera que la democratización de la Administración Pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control y que la democracia en la Administración Pública es válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental.<sup>68</sup> Por su parte, María del Carmen Pardo considera que la nueva administración pública es la que actúa en correspondencia con el nuevo modelo de Estado, que debe erigirse como un sistema institucional y no solo como un sistema de organizaciones, esto es, se requiere entender cómo se crean y cambian las instituciones.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Un problema que enfrenta la administración pública es el combate y erradicación de los fenómenos de corrupción. Para ello se han formado y ampliado las acciones correctivas que conforman una estrategia de largo alcance en esta materia, la cual dispone una mayor fiscalización y revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo legal de las responsabilidades públicas y la aplicación de sanciones administrativas y penales previstas por la legislación, ver Ávalos Aguilar, Roberto. "Análisis comparativo de las reformas recientes a las administraciones públicas", pág. 108, en Castillo García, Moisés. (Coordinador), *La administración pública de México: contexto de su modernización*, UNAM, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1998.

<sup>68</sup> Según este autor para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de la eficiencia. Sánchez González, José Juan. "La dimensión ciudadana en la reforma administrativa", páginas 164-165, en León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortés, Mauricio (coordinadores), *Gestión y administración de la vida colectiva*, Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2009.

<sup>69</sup> Pardo, María del Carmen. *op. cit.*, página 203.

#### 1.4. El nuevo Institucionalismo

Las dependencias de gobierno en su calidad de organizaciones, están constituidas por una normatividad que rige su actividad. Por lo que las dependencias deben contemplar los elementos tradicionales sobre la funcionalidad de las organizaciones: entradas (recursos), procesos (estructuras), salidas (servicios) y retroinformación (ambiente); también deben considerar el papel rector sobre las leyes y reglamentos que tienen para estos elementos que conforman el sistema.<sup>70</sup>

Una serie de investigaciones que han venido conformando una corriente de pensamiento denominado Nuevo Institucionalismo, el cual considera que más allá de la reducción del Estado, hoy es necesario rediseñar la arquitectura del Estado, ampliar sus esferas democráticas, fortalecer el Estado de derecho y favorecer la formación de una cultura cívica, además de nuevos métodos de dirección pública que posibiliten que dichas transformaciones abarquen las relaciones del Estado con la sociedad, las instituciones y profesionalizar al personal que las integra.<sup>71</sup>

Algunos investigadores consideran que el estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales<sup>72</sup>, por lo que se observa un regreso en cuanto a los estudios del pensamiento institucional, de los procesos sociales y políticos, y de las instituciones por parte de diversas disciplinas. Para estos especialistas existe una tendencia a revalorizar a las instituciones como actores fundamentales, lo que implicará cambios en los modos de hacer política y en el tejido social. Aunque todavía existen algunos académicos quienes argumentan que las instituciones no juegan ningún papel relevante para explicar el comportamiento de los agentes en la economía, o en el crecimiento económico, o en la formación de las políticas económicas el nuevo consenso es que las

---

<sup>70</sup> Coeto Miguel y Dávila Anabella. "Efectividad en una dependencia de gobierno mexicana: evidencia para la modernización de la Administración Pública", 119-134 pp., en *La administración frente a los desafíos del cambio social*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.

<sup>71</sup> Aguilar Rodríguez, David. "Hacia una Nueva Arquitectura de lo Estatal y la Política en un Entorno Democrático e Institucional", en *Reflexiones sobre la reforma del Estado*, cuadernos de análisis en torno a la Reforma del Estado en México, número 4, 5-22 pp., Comisión Especial para la Reforma del Estado, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México 2006.

<sup>72</sup> El análisis institucional no es de creación reciente. Más bien estamos presenciando la reaparición de una forma de teoría que ya había sido influyente en las ciencias sociales y que vuelve a replantearse de una manera renovada, ver Vergara, Rodolfo. *Organización e instituciones*, pág. 36, Siglo XXI editores, Biblioteca básica de administración pública del D.F., México, 2010.

instituciones sí influyen decisivamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía.<sup>73</sup> La mayoría de la literatura dentro de este enfoque ha prestado muy poca atención a la clarificación del concepto institución.<sup>74</sup> Una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos, es decir, por algún conjunto de recompensas o sanciones, decimos que un patrón está institucionalizado.<sup>75</sup> En una definición de un diccionario económico encontramos que debido a que las definiciones de institución son numerosas, los economistas diremos que las instituciones expresan aquello por lo cual son modelados los valores y según lo cual están repartidos, y que reflejan el control colectivo sobre la actividad individual, ya que se ejerce éste por la reglamentación pública, por la reglamentación privada de grupos capaces de reglamentarse o, más generalmente, por la costumbre.<sup>76</sup> Uno de los pioneros de la escuela Institucional en Estados Unidos fue Thorstein Bunde Veblen, para él, las instituciones son los hábitos mentales bajo la guía de los cuales viven los hombres, los hábitos mentales predominantes con respecto a relaciones y funciones particulares del individuo y de la comunidad; por naturaleza son métodos especiales de vida y de relaciones humanas con los que los individuos y la comunidad en general responden a los estímulos del medio, del entorno en el que llevan a cabo sus

---

<sup>73</sup> Según lo expresado por North, las instituciones importan, tanto cuando son eficientes como cuando no lo son, por lo tanto es importante resolver cuál es su impacto, Ayala Espino, José. *Fundamentos institucionales del mercado*, XIV-XV pp., Fondo de Cultura Económica, Facultad de Economía UNAM, México 2002.

<sup>74</sup> Lo notable en este punto es la excesiva "vaguedad conceptual" que ha permitido que dicho término sea empleado lo mismo para designar a entidades abstractas e intangibles como la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos y el orden internacional, que a estructuras tangibles tales como los gobiernos, incluidos sus órganos en lo individual, y las organizaciones sociales, políticas y económicas tanto nacionales como supranacionales, ver Torres Espinosa, Eduardo, Pineda Guadarrama, Juan de Dios. (coordinadores), *Reformas institucionales en México. Avances y asignaturas pendientes*, Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, pág.18, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009. Por su parte, René Lourau señala que una génesis del pensamiento institucional exigiría una investigación que partiera al menos de la Antigüedad griega. Aquí, siguiendo a Hegel, se preferirá la génesis conceptual a la génesis temporal, con sus ventajas y sus riesgos. Ver Lourau, René. *El análisis institucional*, pág. 26, Amorrortu editores, Argentina, 2007.

<sup>75</sup> La institución representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto Estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Jepperson, Ronald L., V. "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell, Walter W., Dimaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, página 195, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1999.

<sup>76</sup> Romeuf Jean, *Diccionario de Ciencias Económicas*, página 511, Editorial Labor, Barcelona, 1966.

procesos vitales.<sup>77</sup> En tanto que las reglas institucionales son declaraciones prescriptivas que prohíben, requieren o permiten algunas acciones o resultados.<sup>78</sup> La ausencia de una regla que prohíbe o que requiere de una acción es lógicamente equivalente a la presencia de una regla que permite una acción. El institucionalismo económico fundado por Veblen, Commons y Mitchel, entre otros, se opuso a la escuela Neoclásica porque considera que esta última tiene una visión mecanicista de la economía basada en distintos equilibrios de precios y cantidades.<sup>79</sup> Desde Veblen, los “antiguos” institucionalistas han fracasado en ponerse de acuerdo, y más en desarrollar un núcleo teórico sistemático. Por lo que el institucionalismo norteamericano no legó un sistema teórico integrado de la estatura o alcance del de Karl Marx, Alfred Marshall, Léon Walras o Vilfredo Pareto.<sup>80</sup> Aunque el institucionalismo fue el paradigma dominante en EU, después de la II Guerra Mundial fue desplazado por el enfoque neoclásico y la interpretación neoclásica de la economía de Keynes.<sup>81</sup> En tanto, Douglass North<sup>82</sup>,

---

<sup>77</sup> Para Veblen, las instituciones imperantes en un momento y en una sociedad determinados son, en primera instancia, una herencia del pasado; pero en el mismo sentido, las condiciones del entorno y de la vida social prevalecientes modelan las instituciones del futuro, ver Roa Rosas, José. *El institucionalismo de Thorstein Veblen*, Capítulo III. El enfoque institucional de Veblen y su legado, página 75-76, Cátedra extraordinaria “Antonio Sacristán Colás”, Historia del pensamiento económico, Facultad de Economía, UNAM, 2001.

<sup>78</sup> Es necesario plantear dos cuestiones respecto a las acciones y resultados de relevancia a esta situación: 1) ¿se requiere esta acción o resultado (o su negación)?, y 2) ¿esta acción o resultado (o su negación) está prohibida? Cualquier acción o resultado (o su negación) que no sea requerida ni prohibida, está permitida, Ostrom, Elinor. *El gobierno de los Bienes Comunes*. La evolución de las instituciones de acción colectiva, página 221, FCE, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Instituto de Investigaciones Sociales, primera reimpresión, México, 2009.

<sup>79</sup> El institucionalismo se centra en estudiar de qué manera los usos, las costumbres y las leyes, presiden los intercambios; por lo que las instituciones no son ningún marco como erróneamente suele afirmarse. Para el institucionalismo económico son tan importantes las reglas del juego formales (la Constitución y todos sus derivados), como las informales (corrupción gubernamental, evasión de impuestos, oportunismo en los contratos, etc.), Lares Romero, Víctor Hugo. “Evolución de la propiedad: desde la forma clásica hasta la intelectual”, pág. 62, en Jeannot Fernando (Coordinador), *Apropiación y propiedad. Un enfoque institucional de la economía mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Azcapotzalco, México, 2007.

<sup>80</sup> Con la utilización de técnicas formales, los economistas matemáticos atrajeron la imaginación de teóricos y de aquellos que realizaban las políticas. Comparativamente el institucionalismo era considerado técnicamente menos riguroso y por lo tanto, inferior, Hodgson, Geoffrey M. “El enfoque de la economía institucional”, en Mallorquín, Carlos. *La economía entre-vista*, pp.46-48, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003.

<sup>81</sup> Tijerina Garza, Eliézer. Una nueva economía para la nueva economía, UAM, Unidad Iztapalapa, Centro de Estudios Sociales Antonio Gramsci A.C., pág. 54, México 2008.

<sup>82</sup> El autor descubre el rico movimiento de las interacciones entre, por un lado, la innovación, el conocimiento, las habilidades y capacitaciones orientadas al mejoramiento productivo y la cultura y, por el otro, las instituciones y los costos de transacción y transformación, para concluir afirmando que las instituciones crean la estructura de incentivos y, a medida que ésta evoluciona, el cambio económico lo hace hacia el crecimiento económico, el estancamiento o la declinación. Asimismo, la ausencia de oportunidades de participar en contratos obligatorios y otros arreglos institucionales es una causa de estancamiento económico, Tijerina Garza, Eliézer. “Evaluación crítica del neoinstitucionalismo de D.C. North”, en *Instituciones y desarrollo: diagnóstico y evaluación*, pág. 56, Núm. 15, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Economía, México, 2007.



es otro de los teóricos más importantes de esta corriente de pensamiento, él destaca que las instituciones, son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.<sup>83</sup> Las instituciones son entonces estructuras (que son a su vez sistemas de roles y posiciones) y mecanismos culturales (que son convenciones, costumbres, tabúes, reglas, etc.)<sup>84</sup> Sin embargo, otros puntos de vista critican que muchos autores han señalado que esos intentos de poner en práctica las ideas de North y otros institucionalistas no produjeron los resultados esperados y con frecuencia fueron contraproducentes. Alejandro Portes cita que: Peter B. Evans denomina “monocultivo institucional” a estos ejercicios de trasplante, porque el conjunto de reglas que se construyó por ensayo y error durante varios siglos en los países avanzados se injerta en sociedades diferentes y se espera que tengan resultados similares.<sup>85</sup> A partir de este concepto Portes señala que “El injerto institucional” tiene lugar en el nivel superficial de las cosas y, como tal enfrenta la oposición potencial de un conjunto doble de fuerzas arraigadas en la estructura profunda de las sociedades receptoras: las que se basan en los valores y las que se basan en el poder.<sup>86</sup> Portes ejemplifica al señalar que en las sociedades menos desarrolladas, el rol de policía puede involucrar la expectativa de compensar los míseros salarios con sobornos, una preferencia legítima por parientes y amigos frente a los desconocidos en la exoneración de los deberes, y habilidades que no van más allá de usar armas de fuego y golpear a los civiles al primer atisbo de problemas.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> North Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, página 13, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

<sup>84</sup> Lourau, René. El análisis institucional, *op. cit.*, pág. 170,

<sup>85</sup> Portes, Alejandro (coordinador). *Las instituciones en el desarrollo Latinoamericano, un estudio comparado, Instituciones y desarrollo: una visión conceptual*, páginas 30-31, Siglo XXI, México, 2009.

<sup>86</sup> *Ídem.*

<sup>87</sup> También, Portes señala que el rol de “ministro de gobierno” puede implicar la expectativa de preferencias particularistas en la asignación de empleos y del patrocinio del gobierno, nombramientos por lealtad al partido y no por la experiencia, y la práctica de usar el poder del cargo para asegurar el bienestar económico de largo plazo del ocupante mediante niveles variables de corrupción. *op. cit.*, pág.31.

Sobre este aspecto José Ayala apunta que en la práctica las instituciones perjudican a unos grupos y favorecen a otros, además, las instituciones no siempre son diseñadas para favorecer a todos por igual, porque si las reglas fuesen diseñadas limpiamente, esto perjudicaría a las personas que podrían obtener beneficios. Las estructuras de poder existentes influyen decisivamente en el tipo de reglas que se fijen.<sup>88</sup> La teoría contemporánea de las instituciones se construyó a partir de la consideración de dos bloques fundamentales: una teoría del comportamiento humano y una teoría de los costos de transacción. Algunos especialistas estiman que poco han avanzado los economistas, incluidos los estudiosos de las instituciones, en el camino para desarrollar una teoría del comportamiento humano.<sup>89</sup>

En tanto que el costo de una transacción o intercambio entre personas corresponde al costo de calcular los atributos valiosos de aquello que se está intercambiando, más el costo de proteger los derechos de utilización o propiedad sobre el mismo, así como el de asegurar el respeto a los acuerdos logrados mediante incentivos o castigos. Estos costos son el origen de las instituciones económicas, sociales y políticas.<sup>90</sup> Mientras que para Ronald Coase, la principal “neurona” del sistema económico es el contrato. En un contrato se plantea lo que ofrece un proveedor, los derechos de los consumidores, los tiempos de entrega, las características del producto, las cláusulas de incentivos y penalizaciones.<sup>91</sup> Geoffrey Hodgson considera que las relaciones de intercambio y los mercados en sí mismos suponen reglas complejas. En particular, la institución de la propiedad privada en sí misma requiere una explicación. Este investigador argumenta que la cuestión de la posibilidad de la propiedad y del contrato sin que el Estado

---

<sup>88</sup> Ayala Espino José. Economía del sector público, *op. cit.*, pp.48-89.

<sup>89</sup> Elguea, Javier. *Razón y desarrollo: el crecimiento económico*, *op. cit.*, pp. 212-213.

<sup>90</sup> Elguea, Javier. *Razón y desarrollo: el crecimiento económico*, *op. cit.*, pág. 214.

<sup>91</sup> La elaboración y cumplimiento de los contratos plantean también problemas de incumplimiento, ver García Garnica, Alejandro. “Los orígenes del análisis sobre los costos de transacción. Ronald Coase y la teoría de la empresa”, en Taboada Ibarra, Eunice L. (Coordinadora). *Hacia una nueva teoría de la empresa, Elementos desde la economía institucional contemporánea*, pág. 66, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidades Azcapotzalco y Cuajimalpa. México 2007.

desempeñe algún rol se debate en la teoría del Derecho. Pero estima que existe otra objeción a la idea de fundar las explicaciones de la propiedad o de las instituciones solamente en individuos.<sup>92</sup>

Para el institucionalismo es importante la calidad, el nivel, el desempeño y la eficiencia de las instituciones y de las transacciones.<sup>93</sup> Además, algunos estudiosos consideran que la propuesta de North y otros autores de la escuela de Stanford, brinda postulados que pueden contribuir a una teoría que unifique el estudio del crecimiento en los países desarrollados y en los países atrasados.<sup>94</sup> Cabe recordar que la economía neoclásica asume, entre otras cosas, que los mercados son perfectos; todos los actores supuestamente poseen información completa, libremente adquirida, acerca de la calidad y los precios de los bienes y servicios en todas las transacciones, asimismo acerca de la confiabilidad de otros actores. Además una vez que se ha tomado una decisión, ésta es llevada a cabo sin contratiempos ni costos. Pero son pocos los mercados para los cuales esta descripción es precisa. Los problemas de información y supervisión de cumplimiento recalcan la necesidad de contar con instituciones adecuadas para mercados, para su eficiencia y en muchos casos para su existencia, así como para las jerarquías u organizaciones.<sup>95</sup> El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y demás, y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos,

---

<sup>92</sup> Hodgson, Geoffrey M. op. cit., pág. 80.

<sup>93</sup> Según Javier Elguea una de las inquietudes teóricas más importantes ha sido, por muchos años, la carencia de una explicación satisfactoria de la fricción en las transacciones económicas.

<sup>94</sup> El desempeño económico depende de la estructura de los derechos de propiedad, determinados por costos macroeconómicos de transacción, a partir de la relación anterior, hay limitaciones a la conformación de una matriz institucional que incentive el aprendizaje colectivo, además por de las restricciones de acceso que erige el grupo que detenta el poder y la riqueza, ver Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Desarrollo económico y cambio institucional, una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*, página 191, UNAM, IIE, Juan Pablos Editor, México, 2009.

<sup>95</sup> Las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia tanto de mercados como de organizaciones, públicas o privadas. Además las instituciones determinan el nivel de las inversiones en capital físico y humano y las dinámicas de innovación, ya que ellas determinan el riesgo que perciben los individuos y otros agentes económicos al hacer inversiones y asumir riesgos. Las fallas de mercado plantean la necesidad de contar con instituciones, normas, y organizaciones específicas para recaudar impuestos o contribuciones, asimismo asegurar la cantidad y calidad de los bienes públicos y su provisión. Las instituciones deben proveer normas que son claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles y cumplidas apropiada y uniformemente. Ver Burki, Sahid Javed. Perry, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington*, La hora de la reforma institucional, páginas 12-16, Washington, World Bank, 1998.

respectivamente. De manera que la metodología que emplea el institucionalismo tiene un carácter institucional descriptivo, además de formal-legal e histórico comparativo. Al neoinstitucionalismo se le puede abordar desde tres vertientes: sociológico, el cual hace hincapié en los procesos de socialización, donde sus principales categorías son normas, valores, hábitos y roles, este enfoque da importancia a los entornos culturales, sociales y políticos, así como a las relaciones entre individuos y organizaciones de un determinado sistema social y político. El económico, hace énfasis en cómo los actores se desenvuelven en función de la racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones en relación a objetivos y utilidades, de manera que las rutinas institucionales se dan para reducir costos entre individuos y grupos para aumentar ganancias. En tanto que el histórico, revaloriza estudios referidos al liderazgo, los parlamentos, los gobiernos, el desempeño institucional, la burocracia, etc. Asimismo retoma el papel del Estado como generador de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad.<sup>96</sup> Además existe otra forma de estudiar a las instituciones ya que algunos investigadores las clasifican en formales e informales, (ver gráfica 2).

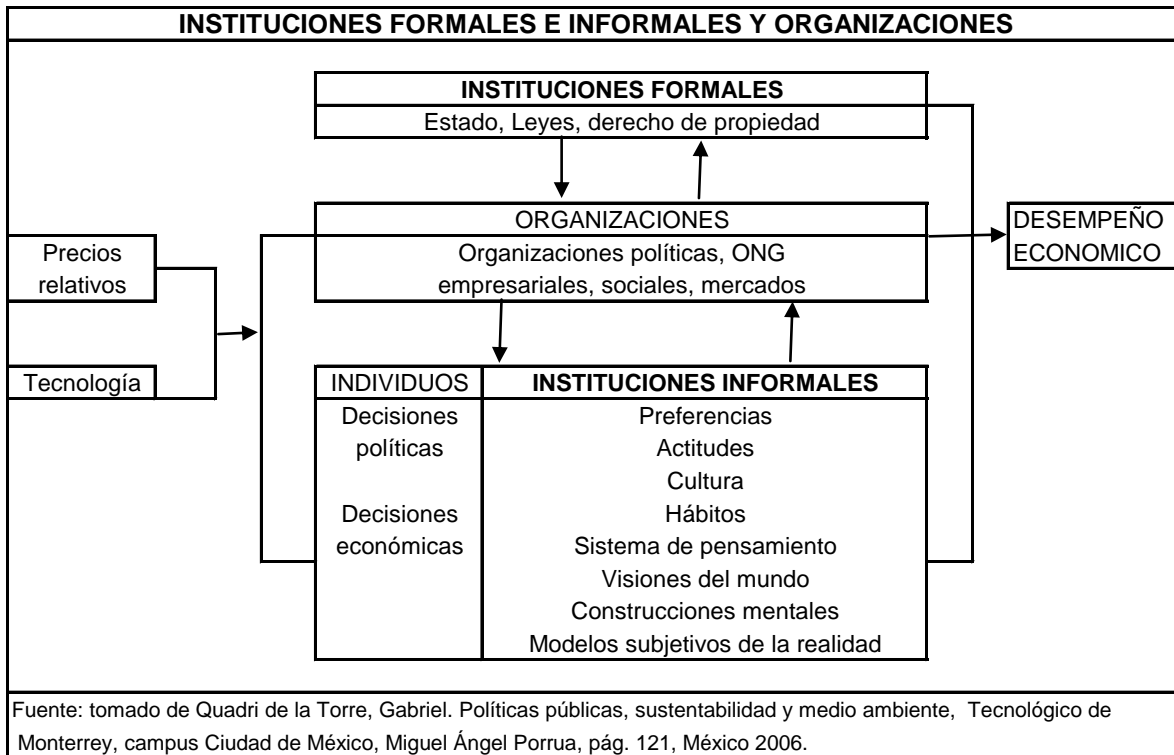
En esta clasificación las *instituciones formales* son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Las *instituciones informales* son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y quedan restringidas en los usos y costumbres. Son producto de la evolución de códigos de conducta, de los valores, las ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue a su observancia.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> De la Rosa, Alburquerque, Ayuzabet. *Hacia un punto de vista neoinstitucional de la nueva gerencia pública: algunas implicaciones de carácter organizacional*, Facultad de Contaduría y Administración, Memoria del X Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, septiembre 7,8 y 9, 18 páginas, UNAM, México, 2005.

<sup>97</sup> Ayala Espino José. *Instituciones y Economía*, op.cit., pp. 66-67.

Gráfica 2



En este sentido Javier Elguea señala que como resultado de la complejidad creciente en las sociedades surgió la necesidad de un tercero con la capacidad de obligar a las partes a respetar los acuerdos. La agregación y el refinamiento de estos acuerdos a lo largo del tiempo devienen en el establecimiento de leyes, reglas, formas de organización y de coerción, y normas de comportamiento; el conjunto de arreglos institucionales que permiten a una sociedad proteger y garantizar los derechos a la propiedad, y que conocemos actualmente como Estado moderno.<sup>98</sup> Por su parte, Eduardo Torres Espinosa señala que todas las versiones del nuevo institucionalismo han tenido que abordar la pregunta: ¿Cómo cambian las instituciones? Un inusual acuerdo entre ellas es el reconocimiento de que la fuente de todo cambio institucional es “la relación entre institución y ambiente” y que dicho cambio tiene lugar de manera muy gradual, esto es “poco a

<sup>98</sup> Elguea, Javier. *Razón y desarrollo: el crecimiento económico, op.cit.*, pp. 216-217.

poco sobre plazos de tiempo relativamente largos”.<sup>99</sup> Para North el cambio consiste en ajustes al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. Para North la existencia de instituciones es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé el cambio. Este autor señala que el cambio puede ser de dos tipos: uno discontinuo y otro incremental, el primero es resultado de un cambio radical en las reglas formales, como resultado de una conquista o revolución, se presenta de forma violenta, tiene efectos espectaculares y conforme avanza sus efectos disminuyen. En tanto que el incremental es menos espectacular pero más propenso a la constante modificación institucional.<sup>100</sup> Otra visión sobre el cambio es la que nos ofrece Marta Harnecker, a través del análisis de las organizaciones y partidos de izquierda que asumieron el poder en América Latina en los últimos años, al señalar que uno de los grandes desafíos de la izquierda es cómo dotar a las instituciones democráticas de una potencialidad transformadora; cómo fortalecer el valor de la democracia sin legitimar al capitalismo ni abandonar un proyecto de transformación.<sup>101</sup> En este sentido cabe destacar que los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque además de tratar de maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes también tratan de cambiar las reglas.<sup>102</sup>

Por otra parte, existe la preocupación por reconocer que las instituciones son la principal fuente de incentivos de comportamiento en una economía, por lo que el proceso de cambio económico puede sintetizarse de la siguiente forma: 1) Los individuos y, a través de ellos, las sociedades tienen una percepción de la realidad derivada de sus capacidades y experiencias. 2) Ello da origen a la formación de creencias relativas al entorno físico y social. 3) A partir de ellas, la sociedad crea instituciones, entendidas como un conjunto de reglas formales, restricciones

---

<sup>99</sup> Vergara, Rodolfo. "Estudio introductorio" en James G. March y Johan P. Olsen, El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de las políticas, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, citado por Torres Espinosa, Eduardo. *Reforma institucional en México*, op. cit., página 17.

<sup>100</sup> North Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, op. cit., pp. 117-119.

<sup>101</sup> Harnecker, Marta. *Reconstruyendo la izquierda*, op. cit., pp. 173-176.

<sup>102</sup> Ayala Espino, José. *Instituciones y economía*, una introducción al neoinstitucionalismo económico, pág. 59, FCE México 2000.

informales y mecanismos de cumplimiento de esas reglas y restricciones que determinan el tipo de interacciones entre las organizaciones e individuos. 4) La estructura política y económica determina a su vez cuáles decisiones, de entre las propuestas de los grupos políticos, se toman en cuenta para formular las políticas públicas en ese sistema económico: Los resultados de esas políticas conllevan una percepción modificada de la realidad, y con ello vuelve a comenzar el ciclo de cambios económicos.<sup>103</sup> Otro aspecto que se destaca del cambio es el que tiene que ver con que a largo plazo, el factor más importante para impulsar la demanda por cambios institucionales es el aprendizaje o la acumulación de conocimientos.<sup>104</sup> Se puede concluir que un cambio en cualquier regla que afecta al conjunto de participantes, al conjunto de estrategias disponibles para éstos, el control que tienen sobre los resultados, la información que poseen o los beneficios es un cambio institucional.<sup>105</sup>

Por lo que cuando se intenta comprender el porqué y el cómo de los cambios institucionales, es necesario identificar y caracterizar con precisión los intereses sociales que están en juego. Asimismo, quién se beneficiaría o perdería con los cambios propuestos.<sup>106</sup> Actualmente, en México se cuenta con muchas instituciones públicas, que pese a las reformas, principalmente las económicas, que vienen impulsando cambios, para que sean verificables, transparentes, accesibles y al alcance de los ciudadanos, se resisten al cambio y han buscado mantener una actitud conservadora, apoyadas en reglas escritas y no escritas, particularmente de grupos de elite, que por así convenir a sus intereses, reproducen la opacidad y el privilegio a sus miembros. Esta situación es la que se pretende documentar en los siguientes capítulos.

---

<sup>103</sup> North, Douglass. *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005, p.5, citado en Samaniego Breach, Ricardo. *El rol de las instituciones en el desarrollo económico de México*, El fortalecimiento institucional de México, páginas 4-5, Ibergob-México, A.C., ITAM, Editorial Porrúa, México 2006.

<sup>104</sup> North Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, *op. cit.*

<sup>105</sup> Ostrom, Elinor. *op.cit.*, página 222.

<sup>106</sup> Es necesario entender claramente las principales divisiones sociales en torno al cambio institucional y conocer la naturaleza e intensidad de las demandas de los principales agentes. Burki, Sahid Javed. Perry, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington*, *op. cit.*, páginas 28-29.

## **CAPÍTULO II**

### **Rendición de cuentas, transparencia y fiscalización**

El capítulo se enfoca a describir la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización en México, se documenta su origen, implementación y estado actual. El control por parte de la Auditoría Superior de la Federación radica en que todo aquel que administre o disponga de recursos públicos estará obligado a rendir cuentas de su actuación. También se expresan algunos criterios que tratan de mostrar los alcances de la rendición de cuentas, transparencia y fiscalización. Del mismo modo se presentan aspectos sobre las limitaciones que existen en México para lograr auditorías que transparenten el accionar del Poder Legislativo.

La interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial promueve equilibrios y contrapesos, y fomenta una vigilancia de tipo circular que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia. Debido a que todo poder conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles. Los procesos de revisión de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2000 al 2007, en el caso del Poder Legislativo, han hecho patentes las lagunas y limitaciones del proceso de rendición de cuentas, así como de la fiscalización de las cuentas públicas.

La transparencia y el acceso a la información son los insumos para que la sociedad civil participe en el debate político y económico con relación a las políticas públicas. Además, permite conocer el funcionamiento de la burocracia y la información que puede ser utilizada para evaluar la función pública, y en última instancia, para sancionarla. La eficacia del control social no puede sólo depender de las sanciones que se impongan desde el Estado, por lo que se hace necesaria la existencia de más y mejores mecanismos desde la sociedad para hacer posible dicho control sobre la Administración Pública y con ello, poder influenciar sobre sus decisiones.



## 2.1. La rendición de cuentas

La rendición de cuentas tiene que ver con el control sobre el gobierno. De acuerdo con su etimología, la palabra *contrôle* (francés antiguo) es un “registro que se lleva por duplicado”. Así, dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo control nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos;<sup>107</sup> mientras que la transparencia administrativa se traduce así, en un verdadero derecho de los administrados a la información.<sup>108</sup>

Para Jerry Mashaw, en cualquier relación de rendición de cuentas debemos poder especificar por lo menos seis cuestiones importantes: quién es responsable o debe rendir cuentas y ante quién; de qué son responsables cuando son llamados a dar cuentas; mediante qué procesos se puede asegurar que rindan cuentas; qué criterios se utilizan para juzgar el comportamiento putativo; y cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado.<sup>109</sup>

Para este autor los regímenes de rendición de cuentas de gobernabilidad pública utilizan tres herramientas principales: existen regímenes políticos, que operan a través de procesos electorales y otras formas de instituciones que dan legitimidad; regímenes administrativos (o “burocráticos”), que operan a través de un control jerárquico de los subordinados; y los regímenes legales, que operan a través de la aplicación de la ley a los hechos, comúnmente mediante la adjudicación formal.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Vázquez Alfaro, José Luis. *El control de la Administración Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes. B) Textos y Estudios Legislativos, Núm. 93, Pág. 11, UNAM, 1996, México.

<sup>108</sup> Esta idea de transparencia administrativa posee tres dimensiones: la primera es la del “derecho de saber” de los ciudadanos acerca de aquello que sucede al interior de la administración, pues ésta se encuentra destinada a servirles. El segundo aspecto se refiere al “derecho de controlar”, es decir, de verificar la legalidad y la oportunidad de las decisiones administrativas. Existe también, en último lugar, el “derecho del ciudadano a dejar de ser un administrado y convertirse en un usuario”. Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pág. 60.

<sup>109</sup> Estas características básicas, quién, a quién, de qué, mediante qué proceso, qué criterios y qué efectos, describen lo que llamaré un “régimen de rendición de cuentas”. Estas seis preguntas nos permiten entender la rendición de cuentas, ver Mashaw, Jerry L. “Rendición de Cuentas, Diseño Institucional y la Gramática de la Gobernabilidad”, capítulo 4, pág. 122, en Ackerman John M. (coordinador) *Más allá del acceso a la información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI editores., en coedición con Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, 2008.

<sup>110</sup> En cada uno de estos regímenes los temas de quién, a quién, de qué, mediante qué procesos, qué criterios y qué efectos son contestados de forma muy diferente, Mashaw, Jerry L. *op. cit.*, pág.125.

Según esta clasificación, el régimen legal está estructurado por una gran cantidad de doctrinas, reglas y normas que definen quién tiene “bases legales” para reclamar (a quién), quién es una autoridad pública sujeta a normas legales públicas (quién), qué tipo de reclamos califican como reclamos “legales” y por tanto son “justificables” (de qué), a través de qué procedimientos administrativos o judiciales se puede obtener consideración (mediante qué procesos), y los límites de la competencia del órgano revisor.<sup>111</sup> No obstante, menciona una serie de diferencias entre el régimen legal y el administrativo, al señalar que este último es jerárquico en lugar de coordinado; funcionarios (a quién) llaman a otros funcionarios (quién) a dar cuentas dentro de la misma organización.<sup>112</sup>

El régimen de rendición de cuentas política es generalmente de dos tipos. En regímenes electorales, los funcionarios electos son responsables ante el electorado por sus políticas públicas.<sup>113</sup>

Sin embargo, muchos regímenes no electorales de rendición de cuentas son esencialmente políticos en términos de la materia (de qué) de la rendición de cuentas.<sup>114</sup> Además el autor señala la rendición de cuentas del mercado, en el cual el proceso o mecanismo de dicha rendición es la competencia en el mercado, dentro de los límites de varios marcos de derecho público y privado que estructuran las reglas del juego competitivo.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> *Ídem.*

<sup>112</sup> Según el autor, la operación (proceso) de rendición de cuentas es más administrativa que legal, continua en lugar de episódica, y los superiores tienen el poder no solamente de sancionar acciones caprichosas, sino además rehacerlas, remover funcionarios errantes y rediseñar las estructuras de toma de decisión (efectos). *op. cit.*, Pág. 126.

<sup>113</sup> Para Mashaw, esa responsabilidad se efectúa a través del voto, combinado con otros procesos políticos y de partidos para seleccionar candidatos, los cuales llevan tanto a la reelección o destitución de funcionarios electos y, en el último caso, a la sustitución de los diferentes funcionarios, incluidas las distintas coaliciones de gobierno. *Ídem.*

<sup>114</sup> En este tipo se encuentran los burócratas de alto rango, por ejemplo, son responsables ante o tienen que rendir cuentas a un funcionario electo, como lo es un Presidente, un gobernador, o un primer ministro en sistemas parlamentarios, por llevar a cabo sus funciones discrecionales de acuerdo con las políticas o compromisos ideológicos de sus superiores políticos. *Ídem.*

<sup>115</sup> De forma similar, en los mercados financieros las compañías o administradores deben rendir cuentas ante aquellos que los proveen de deuda o capital propio y los mercados laborales hacen que las compañías y sus trabajadores deban rendir cuentas reciprocamente por la calidad del capital humano disponible en el mercado y en los salarios, así como en los beneficios y en las condiciones laborales que se proveen. *op. cit.*, pág.128.

Mientras que los regímenes de rendición de cuentas generados por las redes sociales tienen un carácter distintivo. Se aplican no sólo a miembros (quién). Usualmente, envuelven obligaciones recíprocas entre los miembros (a quién). El “de qué”, “mediante qué proceso”, y “de acuerdo con qué criterios”, tienden a generarse de manera interna en lugar de ser impuestos de modo externo por las reglas legales o las estructuras del mercado.<sup>116</sup> De acuerdo con el autor, si los mercados o las redes sociales no nos llaman a dar cuentas, los regímenes de gobernabilidad pública lo harán y viceversa. En muchos, quizá en la mayoría de los casos, nuestras conductas están sujetas a los tres.<sup>117</sup> Los actores privados presumiblemente tienen derecho a la privacidad, los funcionarios públicos no. Los actores privados generan información “propia”, la información creada por las agencias públicas es propiedad del público.<sup>118</sup>

Por su parte, Jacinto Faya Viesca,<sup>119</sup> destaca que para evaluar la capacidad de un sistema de control, según la doctrina austriaca, resultan decisivas las cuestiones siguientes: ¿quién ejerce el control? (órgano del control), ¿qué se controla? (objeto de control), ¿basado en qué? (criterios del control), ¿cuándo? (plazo del control), ¿cómo? (intensidad y frecuencia del control), ¿mediante qué? (técnica de control), ¿con qué efecto? (efecto de control). Para este autor el órgano del control debe distinguirse: a) Control interno de la Administración por órganos de la propia Administración que investigan o comprueban la legalidad y eficacia de sus actuaciones; b) Control externo de la Administración por órganos que no dependen de ella (tribunales administrativos, entidades fiscalizadoras superiores).

---

<sup>116</sup> En esta categoría las recompensas y sanciones están relacionadas únicamente, pero no de forma exclusiva, con la red en sí, tales como la aceptación o expulsión de la membresía o el estatus dentro de los grupos, pp.131-133.

<sup>117</sup> Para el autor es necesario que se diseñen instituciones que dejen espacio para el desarrollo de normas grupales y dependan de las obligaciones recíprocas de los miembros del grupo para mantener fidelidad a los compromisos normativos de la red particular. También destaca que ninguna institución sirve en realidad a un solo propósito o fin, y por lo tanto, no se debe esperar que sea responsiva a una sola forma de régimen de rendición de cuentas. *op. cit.*, pág.140-170.

<sup>118</sup> *op. cit.*, pág.148.

<sup>119</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, El Control del Presupuesto por Órgano Político, Capítulo XX, pp. 233-235, Editorial Porrúa, Séptima edición, México, 2008.

Como objetos de control se comprenden: a) La rendición de cuentas, comprobar la coincidencia del contenido de los libros con el del justificante; b) El rendimiento de la Administración, evaluación de las circunstancias comprobadas y contabilizadas según criterios de eficiencia; c) La trascendencia económica de las actuaciones estatales por ejemplo, constatar las alteraciones del principio económico motivadas por razones de economía social. Por otra parte, Casar, Marván y Puente destacan que en la rendición de cuentas del Poder Legislativo, el énfasis se coloca en la observancia de la legalidad y la garantía de la libertad individual mediante el control del poder interinstitucional. Es decir, el diseño institucional del Congreso le otorga facultades y ejerce funciones con el fin de que los otros poderes le rindan cuenta en virtud de que históricamente tuvo el carácter de depositario de la soberanía del pueblo.<sup>120</sup> Pero los mismos investigadores destacan que, aunque todo órgano del Estado y todo servidor público debe rendir cuentas por sus actividades en el ejercicio de su encargo, los legisladores mexicanos gozan del fuero constitucional, de un régimen legal *ad hoc* que les permite asumir el ejercicio de su encargo en condiciones excepcionales pues no están obligados a rendir cuentas a nadie.<sup>121</sup>

A lo largo de siete décadas en el régimen político de corte presidencialista que se desarrolló en México, prevaleció el dominio del Poder Ejecutivo Federal, el cual se encontraba escasamente acotado por los poderes Judicial y Legislativo, de manera que en el caso de los legisladores, éstos sólo le rendían cuentas al Presidente, ignorando a la ciudadanía. Esa situación se modificó a partir de 1997, cuando ningún partido político logró una mayoría absoluta y los cambios se registraron en la organización de la Cámara Baja primero, y en el Senado después. Se encuentra documentado que el gobierno mexicano pasó de ser un presidencialismo dominante, caracterizado por un gobierno altamente unificado

---

<sup>120</sup> Casar, María Amparo, Marván Ignacio, Puente Khemvirg. "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo", en Merino, Mauricio; López Ayllón Sergio; Cejudo Guillermo, (coordinadores). *La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, página 343, México, 2010.

<sup>121</sup> *Ídem*, pág. 399.

que gozaba de la subordinación de mayorías calificadas en ambas Cámaras, a ser un presidencialismo coalicional.<sup>122</sup> Asimismo, diversas investigaciones han señalado que la interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo circular que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia. Debido a que todo poder conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles.<sup>123</sup>

Durante los últimos años en México se han registrado cambios al interior del Poder Ejecutivo lo que ha modificado el desempeño de secretarías de Estado y de las entidades del sector paraestatal, en tanto que en el Poder Judicial con la creación del Consejo de la Judicatura y de nuevos tribunales se han complementado instancias como las controversias constitucionales. Por su parte el Poder Legislativo también ha visto modificada su composición numérica y la pluralidad de sus miembros (por ejemplo en la Cámara de Diputados ver cuadro 7), al mismo tiempo que se han ampliado las facultades del Congreso y el fortalecimiento de las Comisiones de Investigación. Para 1997, el Presidente de la República pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados (aunque conservó la Cámara de Senadores). Aparece entonces el fenómeno de los gobiernos divididos. De acuerdo con Helena Varela, esta situación culminó en el año 2000 cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la presidencia, pero el nuevo Presidente

---

<sup>122</sup> Los gobiernos de coalición son de carácter minoritario y dividido, por lo que necesitan forjar alianzas con uno o más partidos opositores para avanzar en el cumplimiento de sus agendas legislativas, no digamos para lograr el triunfo de sus proyectos de reforma constitucional. La evolución de un tipo de presidencialismo a otro fue gradual y se fue concentrando a lo largo de seis legislaturas: la primera fase corresponde a un “presidencialismo dominante” cuyo origen se remonta a la creación del PNR en 1929 y cuya existencia se prolonga hasta 1988; la segunda fase corresponde a un “presidencialismo limitado” de semi-coalición que tiene lugar cuando el Ejecutivo pierde la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados pero conserva la mayoría en el Senado, desde diciembre de 1988 el partido gobernante se vio por primera vez obligado a pactar alianzas para sacar adelante sus proyectos de reformas a la Constitución; la tercera fase (1997-2000) corresponde a un “presidencialismo reactivo” de coalición en el que el partido gobernante empieza a utilizar como instrumentos de negociación su capacidad de vetar proyectos de reforma constitucional en la Cámara Baja y a iniciativas de ley en la Cámara Alta; la cuarta fase (2000-2003) corresponde a un “presidencialismo de coalición” puro en el que el Ejecutivo carece de mayorías calificadas o absolutas en las dos Cámaras. ver Guerrero Gutiérrez, Eduardo. “La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la Administración Pública de México”, en *Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, IPN, 12-14 pp., México, 2001.

<sup>123</sup> Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu. *El espíritu de las leyes*, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2004.

de la República llegó al poder sin tener mayoría en ninguna de las dos Cámaras y, lo que es peor, sin que ningún partido político dispusiera de dicha mayoría.<sup>124</sup>

**Cuadro 7**

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1982-2003* y 2006-2009					
Periodo Legislatura	Tipo***	Partidos	Oposición	Partido	Gobernante
		Escaños**	%	Escaños	%
LII (1982-1985)	Unificado	101	25.3	299	74.8
LIII (1985-1988)	Unificado	111	27.8	289	72.3
LIV (1988-1991)	Unificado	240	48	260	52
LV (1991-1994)	Unificado	179	35.8	321	64.2
LVI (1994-1997)	Unificado	200	40	300	60
LVII (1997-2000)	Compartido	261	52.2	239	47.8
LVIII (2000-2003)	Compartido	293	58.6	207	41.4
LIX (2003-2006)	Compartido	349	69.8	151	30.2
LX (2006-2009)	Compartido	293	58.6	207	41.4

\* Escaños al inicio del ejercicio legislativo.  
 \*\*El total de escaños para 1982 y 1985 fue de 400; de 1988 a 2009 fue de 500.  
 Con datos de Lujambio (1996), Casar (2002a:127) y <http://www.cddhcu.gob.mx>  
 \*\*\* Unificado cuando el PRI fue mayoría, y el término Compartido cuando dominó la oposición.  
 Fuente: Tomado de Jiménez Badillo, Margarita. La oposición parlamentaria en México, pág.139, 2006.

Para esta investigadora “Las expectativas generadas a partir del proceso electoral de julio del 2000 vinieron pronto acompañadas de la decepción, hecho que si bien es normal en cualquier proceso de cambio político, en el caso de México fue especialmente acentuado”.<sup>125</sup> Estima la investigadora también que “a pesar de los intentos de profundizar la reforma del Estado, o incluso de la propuesta por parte del Presidente de emprender una reforma constitucional, los partidos políticos fueron ignorando todos los proyectos de reformas estructurales, y el resultado final ha sido más bien decepcionante para la sociedad civil.”<sup>126</sup>

Según la opinión de especialistas, el argumento que se utiliza es que los partidos políticos, en principio, van a preferir negociar que pagar los costos de una polarización de los partidos que pueda paralizar la vida política. Desde el punto de vista de esta autora, sin embargo, lo que observamos después del año 2000 es

<sup>124</sup> Varela Guinot, Helena. “Diseño Institucional y Consolidación Democrática: (Propuesta de reforma para una mejor relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo)”, pág. 31, en Hernández, Juan Luis y Bardán Cuitláhuac (Coordinadores). *La Agenda Electoral de la Consolidación Democrática*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Universidad Iberoamericana, México, 2004,

<sup>125</sup> *op. cit.*, pág. 31.

<sup>126</sup> *Ídem.*

que los partidos políticos optan por diferenciarse radicalmente de las posturas del Presidente y acaban prefiriendo la confrontación a la negociación.<sup>127</sup>

En este contexto, los procesos de revisión de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2000 al 2007, en el caso del Poder Legislativo han hecho patentes las lagunas y limitaciones del proceso de rendición de cuentas y luego de fiscalización de las cuentas públicas y su disociación con los postulados de la Nueva Gestión Pública y con el neoinstitucionalismo, descritos en el anterior capítulo. En este contexto, se puede definir a la rendición de cuentas: como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.<sup>128</sup> Además el concepto de rendición de cuentas tiene dos dimensiones: (*answerability*), obligación de respuesta, la obligación también de los oficiales públicos de informar y explicar lo que están haciendo; y (*enforcement*), aplicación de sanciones, capacidad de sancionar a los oficiales públicos que hayan violado sus deberes.<sup>129</sup> En francés, *accountability* se traduce con la frase “*comptes a rendre*” que a su vez se ha traducido al ruso y al español, dando origen al término “rendición de cuentas”.<sup>130</sup> Mientras que algunos especialistas señalan que el control radica en que todo aquel que administra o dispone de recursos ajenos está obligado a rendir cuentas de su actuación. Por definición los recursos

---

<sup>127</sup> Cásar, María Amparo e Ignacio Marván., coordinadores., *Gobernar sin mayoría México 1867-1997*, México, CIDE, Taurus, 2002, citado por Varela Guinot, Helena. Diseño Institucional y Consolidación Democrática, *op. cit.*, pág. 33.

<sup>128</sup> Esta definición se inspira en el modelo teórico del agente-principal, el cual utiliza el término principal para denotar al sujeto que delega autoridad y el término agente para el sujeto que recibe el mandato o autoridad, en Ugalde, L. Rendición de Cuentas y democracia: el caso de México, Instituto Federal Electoral, México 2002, tomado Del Castillo, Arturo. *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 5, página 12, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, México, 2003.

<sup>129</sup> Schedler, A. *Conceptualising Accountability*, en A Schedler *et al.*, *The Self-Restraining State power and accountability in new democracy*, London: Lynne Reiner. Tomado de Gozzo, Gaia. *El caso Provida: Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia, ¿Qué entendemos por rendición de Cuentas?*, página 8, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2006.

<sup>130</sup> Millán, Henio. Natal Martínez Alejandro, (coordinadores). *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*, página 17, El Colegio Mexiquense, México, 2008.

son escasos, y son aportados por los gobernados mediante la vía coactiva, debe existir un adecuado control de dicha actividad, lo que quiere decir verificar, comprobar y revisar, que la actuación de un órgano se ajuste a la normatividad aplicable y que sea eficaz para lograr aquello en vista de lo cual fue realizada.<sup>131</sup> En este orden de ideas, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, es decir entre jefes y empleados. Una perspectiva es la de los ciudadanos que fungen como principales, estos delegan el poder y supervisan a los agentes, que en este caso son los políticos. No obstante, un nivel de análisis diferente es el de la rendición de cuentas horizontal, en él se explica que el control se lleva a cabo entre iguales es decir entre agencias gubernamentales.<sup>132</sup> Sin embargo, Casar, Marván y Puente, al referirse al Congreso señalan que a diferencia de la burocracia o la judicatura, los representantes populares son formalmente iguales entre sí, por lo que los mecanismos de rendición de cuentas internos son débiles y -muchas veces- sus procedimientos de sanción nulos o discrecionales. Sus miembros no están relacionados jerárquicamente y por ende los sujetos a quienes deben rendir cuentas se encuentran fuera de la arena parlamentaria, es decir, en los liderazgos de los partidos políticos y en los votantes de sus respectivos distritos o circunscripciones.<sup>133</sup>

## 2.2. La transparencia

En México con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), así como de las leyes locales de la materia en distintas entidades federativas, se pretende iniciar un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, y con una nueva forma de

---

<sup>131</sup> González Pedroza, José Antonio. "Las Facultades de la Auditoría Superior de la Federación y su relación con la Cámara de Diputados", en *Séptimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, UNAM, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., página 15, México, noviembre 2007.

<sup>132</sup> En México, un ejemplo de órgano interno de control del Ejecutivo es la Secretaría de la Función Pública, y una muestra de órgano externo de control es la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo no se puede afirmar que este órgano de fiscalización superior ejerza control entre iguales en todos los casos porque está subordinado a un poder que a su vez debe supervisar. Tomado de Mena Mora, Amalia. "El marco institucional y la supervisión de la ASF: La auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002", en *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, UNAM, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., página 15, México, noviembre 2005.

<sup>133</sup> Casar, María Amparo, Marván Ignacio, Puente Khemvirg. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, op. cit., pág.345.



ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad. La LFTAIPG fue aprobada en 2002 y entró en vigor en junio de 2003, como parte del proceso de democratización de la sociedad mexicana y como un logro de la presión ciudadana para contar tanto con mayor transparencia como con una mejor rendición de cuentas de los recursos públicos. La transparencia y el acceso a la información pública son los insumos para que la sociedad civil (ver gráfico 3), participe en el debate político y económico con relación a las políticas públicas. Además permite conocer el funcionamiento de la burocracia y la información que puede ser utilizada para evaluar la función pública y en última instancia para sancionarla. A partir del acceso a la información se puede configurar un espacio de intercambio entre el gobierno y la sociedad civil como escenario de confrontación de proyectos, de debates, de ideas y de construcción de consensos.

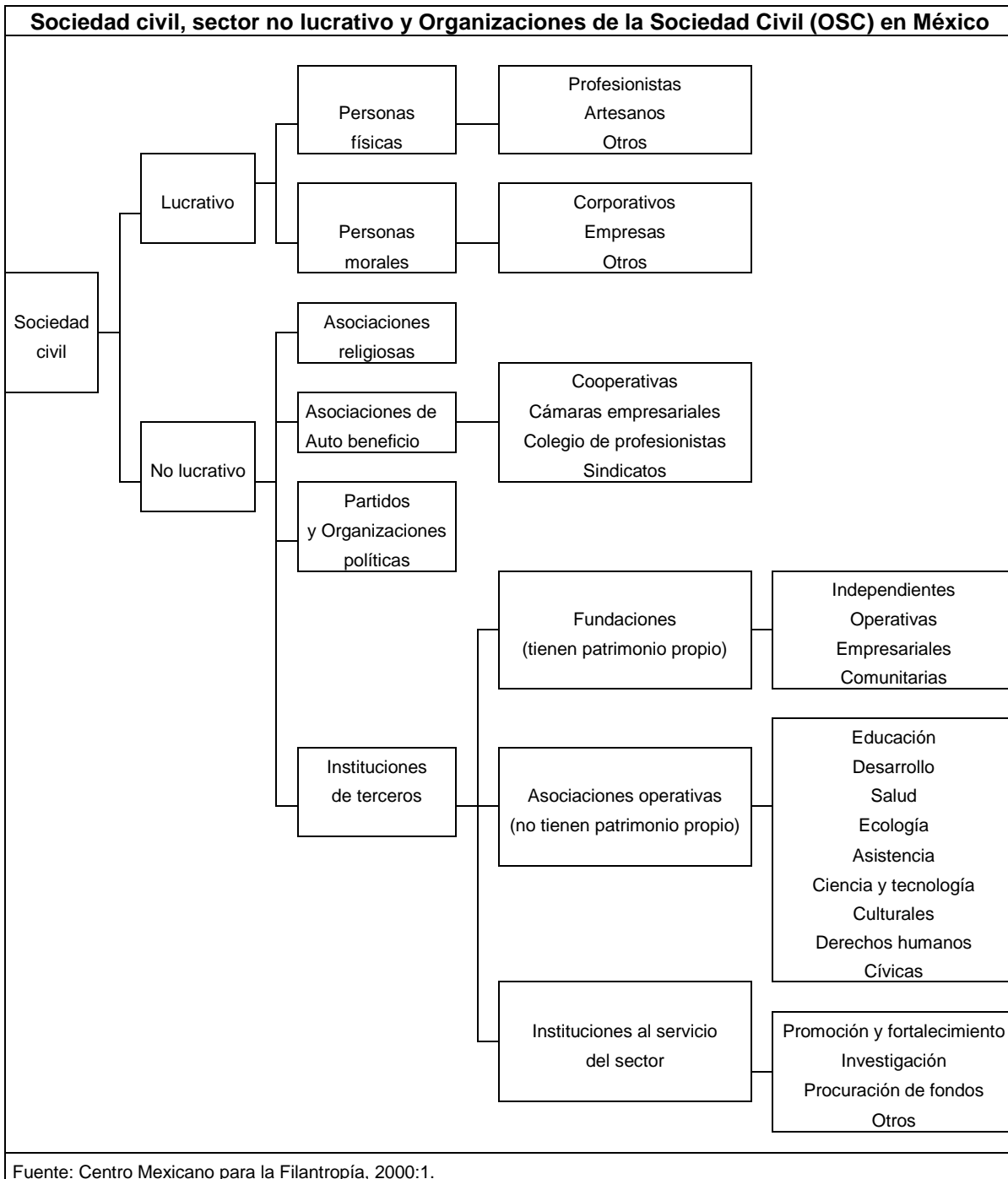
En este aspecto Ricardo Uvalle Berrones define que: la ciudadanía es condición fundamental para la vida de las democracias modernas, porque implica que la población civil y política ha llegado a una etapa de desarrollo que permite identificar cómo los asuntos comunes despiertan atención e interés para su abordaje conjunto, con base en una toma de conciencia que denota el lugar que se ocupa en la vida pública en términos de derechos y responsabilidades.<sup>134</sup> Las acciones emprendidas por la sociedad civil y los ciudadanos han contribuido a crear un espacio público global para el debate. En este sentido, la sociedad civil es parte de la gobernanza global en la misma medida que los gobiernos. La democracia tradicional aglutina a los ciudadanos por comunidades, circunscripciones, o sus distritos electorales, mientras que en la democracia participativa se aglutinan en torno a una comunidad de intereses.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Para este autor, la ciudadanía se inscribe en procesos que conllevan a destacar que la sociedad civil es activa, plural y protagonista en lo relativo a las necesidades que se relacionan con los ámbitos privado y público que son el punto de partida que impulsa a las instituciones del mundo moderno, Uvalle Berrones, Ricardo. "Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanización, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana", página 74, en León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortez, Mauricio (coordinadores). *Gestión y administración de la vida colectiva*, Macroyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2009.

<sup>135</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global*, Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, Naciones Unidas, pp.91, 11 de junio de 2004.

Gráfico 3



Por su parte, la LFTAIPG establece en su primer artículo, que ésta se aplica a todos los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a cualquier entidad federal, lo que incluye a los organismos constitucionales autónomos. El segundo artículo dice que toda la información gubernamental es pública, esto

significa que solamente por excepción algún tipo de información podrá ser reservada o confidencial.<sup>136</sup> El objetivo de la LFTAIPG es facilitar que los individuos puedan conocer la información que está en poder del gobierno. Al mismo tiempo que busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos. La Ley de Transparencia señala que la información que posean las entidades y dependencias de la *Administración Pública Federal (APF)*, es pública, excepto aquella que se clasifique como reservada o confidencial. Aunque la LFTAIPG obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como a los organismos autónomos a cumplir con el acceso a la información, el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)*, solamente tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas respecto de las dependencias y entidades de la APF. La implementación de la transparencia implica una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público; además supone someter el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la sociedad; también exige divulgar, arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información, promover efectivamente su ejercicio, al mismo tiempo que se resguarda el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, a través de la protección de sus datos personales.

El artículo 7 de la Ley de Transparencia exige a cada institución que publique una serie de obligaciones, contenidas en 17 fracciones, de tal forma que se facilite el uso y comprensión para las personas, y que permitan asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.<sup>137</sup> No obstante, algunos especialistas en materia de transparencia consideran que el reto ahora es verificar no sólo que se cumpla con subir determinada información a las páginas de internet, sino contar con los mecanismos que permitan comprobar la veracidad de la información.

---

<sup>136</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, [www.diputados.gob.mx/leyes Federales y Estatales](http://www.diputados.gob.mx/leyes/Federales_y_Estatales).

<sup>137</sup> Sin que medie ningún tipo de solicitud, en las páginas electrónicas deben publicarse: estructura orgánica; remuneración mensual incluido el sistema de compensación; trámites, requisitos y formatos; información sobre el presupuesto asignado; resultado de auditorías; concesiones, permisos y autorizaciones; contratos; etcétera. Ver Zaldívar, Ángel Trinidad. *La Transparencia y el acceso a la información como política Pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, 52-56 pp. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2006.

Por otra parte, de acuerdo con una encuesta del (IFAI) realizada en 2007, denominada: “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”, se observa que 58 por ciento del total de los servidores creen que el acceso a la información genera trabajo y gastos innecesarios. En tanto que, entre 80 y 85 por ciento del total cree que el acceso a la información ha generado mejoras en el archivo de la información, eficiencia en la misma gestión pública y cambios en la cultura de los servidores públicos. En dicha encuesta se observa que entre los servidores que sí han respondido solicitudes, 18 por ciento ha tenido algún problema en sus respuestas.

En el documento se menciona que los servidores que han tenido algún problema perciben que la causa más importante es lo que denominamos el problema de formulación: el hecho de que el solicitante deba pedir información que no sabe cómo está expresada. También la encuesta refleja que entre los servidores que han respondido solicitudes, 14 por ciento han participado en algún recurso de revisión. Los problemas más frecuentes en los recursos son la delimitación o expresión de la solicitud, criterios resolutivos del IFAI sin uniformidad y uso abusivo del solicitante recurrente.<sup>138</sup> A pesar de que en 2007 se cuadruplicaron las solicitudes ciudadanas de información respecto a 2003, mismas que pasaron de 24 mil a 80 mil, el índice de expedientes reservados fue de tres millones. Entre 2003 y 2007 se contaba con más de 252 mil solicitudes de información realizadas a las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las cuales cerca de 12 mil 340 terminaron en un recurso de revisión ante el IFAI, (ver cuadro 8). Algunos investigadores consideran que la cuestión no es si los gobiernos deben o no ser transparentes, sino qué debe hacerse para conseguir que la ejecución, la puesta en práctica de la transparencia sea exitosa en las organizaciones públicas.

---

<sup>138</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (Ceta), Probabilística, encuesta entre marzo y mayo, México, 2007.

Cuadro 8

Solicitudes recibidas, respuestas y recursos presentados ante el IFAI						
Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Solicitudes electrónicas	22,488	33,055	47,874	57,739	77,964	239,120
Solicitudes manuales	1,609	2,677	2,253	2,474	2,120	11,133
<b>Total de solicitudes</b>	<b>24,097</b>	<b>37,732</b>	<b>50,127</b>	<b>60,213</b>	<b>80,084</b>	<b>252,253</b>
Respuestas electrónicas	19,831	31,744	42,673	51,169	67,274	212,691
Respuestas manuales	1,445	2,369	1,925	1,929	1,643	9,311
<b>Total de respuestas</b>	<b>21,276</b>	<b>34,113</b>	<b>44,598</b>	<b>53,098</b>	<b>68,917</b>	<b>222,002</b>
Recursos ante el IFAI	635	1,431	2,639	3,533	4,102	12,340

Fuente: IFAI, 2009.

En tanto que el mecanismo para solicitar información pública a través del *Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SISI)*, hoy *Infomex Gobierno Federal*, sin duda representa un avance en la transparencia y la rendición de cuentas al proporcionar un sistema fácil y amigable hacia el usuario para obtener los datos que se solicitan.<sup>139</sup> Sin embargo, el hecho de que la gran mayoría de la población no cuente con los mecanismos ni con los recursos necesarios para ejercer este derecho, entre ellos el internet, constituye una barrera para el acceso universal a la información pública.

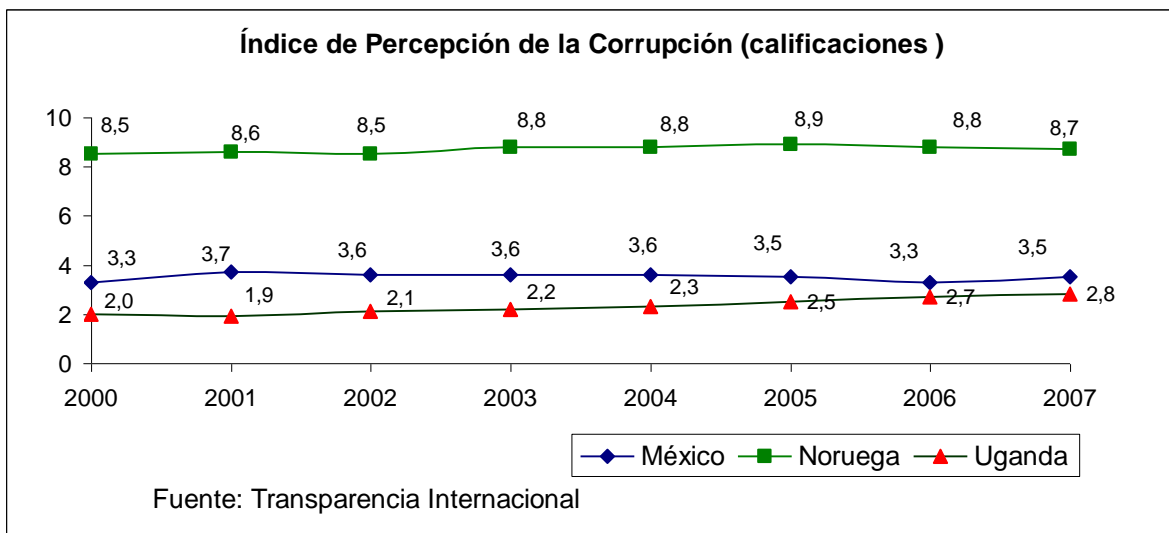
Tomando en consideración la forma en la que debe hacerse una solicitud de información vía el SISI, cabe señalar que éste, obliga al solicitante a plantear preguntas muy precisas, por lo que si no se tiene información que permita referirse de manera exacta a un documento específico, difícilmente se obtendrán respuestas satisfactorias a las preguntas planteadas.<sup>140</sup> De acuerdo con la experiencia de *Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)*, sería conveniente

<sup>139</sup> Desde la entrada en operaciones del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) hasta el 31 de diciembre de 2007, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) recibieron 266 mil 892 solicitudes de información. El 15 de febrero de 2007 entró en operación el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) con el cual se facilita el acceso, desde una misma página electrónica, a la información que por el artículo 7 de la LFTAIPG las dependencias y entidades deben hacer pública sin necesidad de que medie solicitud de acceso alguna. Al 31 de diciembre de 2007 se realizaron 4 millones 966 mil 618 consultas al POT, ver Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *5to. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*, pág. 7, México, 2007.

<sup>140</sup> De conformidad con lo establecido por la LFTAIPG, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante la Unidad de Enlace de la institución correspondiente o directamente ante el IFAI, cuando se le niega el acceso a la información porque ésta se encuentra en los supuestos de clasificación o inexistencia, o cuando el peticionario considera que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información requerida en la solicitud. En el año 2007 el Instituto recibió 4 mil recursos de revisión, incluyendo las solicitudes de intervención para verificar la falta de respuesta por parte de las dependencias o entidades. Mientras que en el periodo de junio de 2003 hasta el cierre de 2007 se han presentado 13 mil recursos, ver Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *op. cit.*, pág. 21.

que se aclarara, en la página del SISI, que se pueden pedir expedientes completos de los archivos gubernamentales. La falta de transparencia que implica entre otras cosas, negar el acceso a la información, impone costos económicos y sociales que obstaculizan el funcionamiento adecuado de la economía, manteniendo altos niveles de incertidumbre y de riesgo que multiplican los costos de transacción. Estas razones parecen suficientes para justificar los recursos que se destinan a seguir combatiendo la opacidad gubernamental, la cual se percibe en niveles de entre 3.3 a 3.5 en el periodo de 2000 a 2007, muy por debajo de países desarrollados, como el caso de Noruega y cercana a países con nivel de desarrollo inferior, como el caso de Uganda. (ver gráfico 4)

**Gráfico 4**



En este contexto, la transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la Administración Pública, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones.<sup>141</sup> Por otra parte, existen observatorios ciudadanos que publican en la prensa interrogantes dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento de cuentas en torno a las políticas públicas. Desde la

<sup>141</sup> La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental para dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Ver Vergara Rodolfo. *La Transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, número 5, ¿Qué significa transparencia en un contexto organizacional?, pág. 17, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, junio, México, 2007.

sociedad civil se registran importantes experiencias en control y monitoreo. Desde hace muchos años hay ONG's que están desarrollando sistemas para el seguimiento de las contrataciones que desarrolla el Estado a través de *Compranet*. Además de que operan agrupaciones de ONG's en pos de la transparencia gubernamental. No obstante, persiste una concepción limitada de qué pueden realizar las ONG's a través de la contraloría social, como programas u oficinas de gobierno y muchas veces se desconocen los mecanismos existentes para ejercer el derecho a la información, a la vigilancia y a la rendición de cuentas.

Un ejemplo de lo anterior lo proporciona el Índice General de Transparencia Presupuestaria, según dicho índice, los aspectos críticos de la transparencia en México, detectados durante 2007, son tres: a) la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus preferencias y opiniones durante el proceso presupuestario; b) la falta de contrapeso por parte del Poder Legislativo en las decisiones para modificar el presupuesto durante el ejercicio y c) la creciente falta de confianza en la Secretaría de la Función Pública. En el documento se destaca que, “a pesar de ser una condición indispensable para transparentar los sistemas presupuestarios, universalmente aceptada como mejor práctica y requisito indispensable para garantizar presupuestos y políticas eficaces y sensibles, la existencia de mecanismos formales o informales para promover la participación ciudadana brilla por su ausencia”.<sup>142</sup> Por lo que, se hace necesario crear las condiciones para que la sociedad se convierta en actor del proceso, por lo cual se debe disponer de capacidades equivalentes a los poderes estatales para ejercer una acción de contrapeso sobre ellos y suscitar acciones colectivas. También será necesario que los ciudadanos tengan el derecho de vigilar y exigir en todo momento la rendición de cuentas sobre la actividad y manejo de los recursos públicos, mientras que los servidores públicos tendrán la obligación de informar, explicar, y dar cuentas de sus actos en el desempeño de su función pública a los ciudadanos. Las ONG's especializadas vienen exigiendo la rendición de cuentas

---

<sup>142</sup> Fundar. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007*. Resultados para México, Resumen Ejecutivo, México 2007.

de las instituciones estatales, al mismo tiempo que se han mantenido alerta monitoreando las acciones del gobierno. Sin embargo, la eficacia del control social no puede sólo depender de las sanciones que se impongan desde el Estado, por lo que se hace necesaria la existencia de más y mejores mecanismos desde la sociedad para hacer posible el control social sobre la Administración Pública y poder influenciar sobre sus decisiones.

Es importante destacar que con la reforma constitucional en materia de acceso a la información, publicada en julio de 2007, se establece que toda información que posea cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública, salvo la información reservada o datos personales, y toda persona tiene derecho de acceso gratuito a la misma. No obstante, la información de ambas Cámaras o de la propia ASF es muy limitada. Por lo que algunos especialistas consideran que si bien su desempeño en materia de transparencia ha sido pobre, ésto se debe en gran medida a la ausencia de sanciones específicas para que las Cámaras del Congreso, los legisladores y los funcionarios del Poder Legislativo pongan a disposición de la sociedad la información mínima dispuesta por ley, a la persistencia de un marco legal carente de mecanismos para la rendición de cuentas intraórganica, tanto colectiva como individual y, a la resistencia de los líderes parlamentarios a ser sometidos a mecanismos institucionales que efectivamente los obliguen a dar cuentas del manejo de los recursos públicos y de las decisiones que cotidianamente toman.<sup>143</sup>

### **2.3. La fiscalización**

Para José Luis Vázquez Alfaro “el control parlamentario comprende el poder de decisión, en materia de ingresos y de gastos y la función de investigación, de vigilancia y de apreciación crítica”.<sup>144</sup> Para este autor dicho control se ejerce sobre las cuentas públicas, que son verificadas y glosadas por organismos “superiores”

---

<sup>143</sup> Casar, María Amparo, Marván Ignacio, Puente Khemvirg. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, pág.350.

<sup>144</sup> Cfr. Paysan, A., *Finances publiques*, 3ª. Ed., París, Masson, 1993, p.356. citado en Vázquez Alfaro, José Luis. *El control de la Administración Pública en México*, *Op. cit.*



e “independientes” y no simplemente con base en simples informaciones estadísticas; de otra manera, sería imposible realizar un juicio objetivo de la gestión presupuestaria del gobierno.<sup>145</sup> Para otros investigadores, la fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales herramientas de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.<sup>146</sup>

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

Otra definición es la que señala que la fiscalización es entendida como el proceso mediante el cual una entidad especializada se encarga de vigilar, supervisar, auditar y verificar que todas las entidades que manejan recursos públicos los ejerzan conforme a la ley, los planes y los programas aprobados por el Poder Legislativo. Además completa la anterior al destacar que en cualquier ámbito de gobierno, este proceso se inicia con la denominada “Cuenta Pública” y culmina con el dictamen de resultados que presenta la entidad fiscalizadora al Congreso de la Unión para aprobarla, si éste es el caso.<sup>147</sup>

Se pueden identificar tres modelos de organización y funcionamiento de las entidades de fiscalización: a) Auditorías o Contralorías Superiores, b) Tribunales o

---

<sup>145</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, Pág. 251.

<sup>146</sup> En México la ley confiere suficiente autoridad al Congreso en materia presupuestal y de supervisión del gasto público. Sin embargo, esa autoridad legislativa no se ha traducido en un mecanismo efectivo para influir en el proceso de elaboración del presupuesto, para aumentar la eficiencia del gasto público, y para contribuir al combate de la corrupción y la ineficiencia gubernamental, ver Ugalde, Luis Carlos. “Fiscalización de las finanzas Públicas: aprobación del presupuesto y revisión del gasto público”, página 33, Capítulo II, *Vigilando al Ejecutivo*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor, México, mayo de 2000.

<sup>147</sup> Rocha Santos, Cinthya. Samperio Martínez Liliana. “Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito Estatal”, en *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, ASOFIS, UNAM, Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C. pág. 13, México, noviembre 2003.

Cortes de Cuentas, y c) Consejos de Auditoría.<sup>148</sup> Las contralorías pueden ser consideradas como órganos especializados que poseen autonomía funcional y que constituyen, al lado de los tribunales de cuentas, órganos de control externo de las finanzas públicas.<sup>149</sup> Mientras los tribunales de cuentas surgieron en el derecho público de los países europeos, José Luis Vázquez, señala que siguiendo el ejemplo del derecho continental europeo, varios países de América Latina han procedido a crear Tribunales o Cortes de Cuentas.<sup>150</sup>

También existen otros tipos de fiscalización, los cuales referimos a continuación:

- La fiscalización que se da por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, se realiza por el órgano técnico de la Cámara de Diputados. Podría decirse que este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría externa del Poder Ejecutivo.
- La fiscalización que se da al interior del Poder Ejecutivo, se realiza en forma directa por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública), y se apoya en las contralorías internas ubicadas en la mayoría de las entidades y dependencias del Gobierno Federal. En este caso podría decirse que este nivel de fiscalización es equiparable a una auditoría interna del Poder Ejecutivo.
- La fiscalización que se da por el Poder Ejecutivo a través de diversas dependencias y entidades sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos así como al cumplimiento de disposiciones legales.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *La fiscalización en México*, Coordinación de Humanidades, 250 páginas, UNAM, México 1996.

<sup>149</sup> Las contralorías fueron creadas como órganos auxiliares del Poder Legislativo bajo el modelo americano del *Comptroller of Treasury*. Sin embargo, al paso de los años, algunas de ellas han conquistado una amplia autonomía respecto de cualquier tipo de órgano o autoridad, Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pp. 280-281.

<sup>150</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pág. 301.

<sup>151</sup> Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *op. cit.*

En tanto que la auditoría es la comprobación de los hechos registrados en los libros de contabilidad. Entre las definiciones que hay de la auditoría, se dice que es el examen, revisión, análisis, compulsas, verificación, comprobación y estimación de todas las operaciones practicadas.<sup>152</sup> Otra clasificación de las auditorías es la que nos proporciona Michael Barzelay al distinguir entre metas, modalidad de investigación y papel del investigador, de manera que él ubica tres tipos: la auditoría tradicional, auditoría al desempeño y la auditoría de evaluación de programas. (ver cuadro 9).

De acuerdo con Arthur Holmes la auditoría es la comprobación científica y sistemática de los libros de cuentas, comprobantes y otros registros financieros y legales de un individuo, firma y corporación, con el propósito de determinar la exactitud e integridad de la contabilidad; mostrar la verdadera situación financiera y las operaciones, y certificar los estados e informes que se rindan, además señala que las auditorías pueden ser llevadas a cabo:

- 1) Externamente, por auditores profesionales contratados al efecto, o
- 2) Internamente, por empleados permanentes de la organización.

Dicho autor señala también la distinción entre auditoría y contabilidad al definir que la contabilidad implica la formulación de estados financieros y, en ciertos casos, la interpretación de dichos estados. La auditoría comprende la interpretación de los estados y un análisis crítico de la empresa sometida a revisión.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Las auditorías se practican con el fin de conocer los resultados reales de las operaciones durante el periodo que abarca la revisión que, por lo general, es de un año y además para precisar la situación financiera de la empresa según los datos reales que figuran en el balance. Glosa es la comprobación satisfactoria de los hechos asentados en los libros de contabilidad de las oficinas gubernamentales, por lo que esta palabra es sinónimo de Auditoría en la contabilidad fiscal. Ver Gutiérrez, Alfredo F. "Generalidades sobre auditoría", pág. 136, capítulo IV, *Los Estado Financieros y su análisis*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

<sup>153</sup> Holmes Arthur W. *Auditoría*, principios y procedimientos, capítulo primero, la Auditoría, tomo I teoría, biblioteca de contabilidad superior, Pág. 1, UTEMA, México 1972.

Cuadro 9

AUDITORIA TRADICIONAL, AUDITORIA AL DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS					
	Concepto del gobierno	Concepto de buen funcionamiento gubernamental	Metas principales de la investigación	Principal modalidad de investigación	Papel del investigador
<b>Auditoría tradicional</b>	Maquinaria burocrática	Regulación efectiva de transacciones y desempeño por medio de sistemas.	Rendición de cuentas enfocada en el cumplimiento.	Auditoría	Verifica información; encuentra incongruencias entre la práctica real y las normas generales, infiere consecuencias e informa hallazgos.
<b>Auditoría al desempeño</b>	Cadena de valor: insumos procesos productos resultados.	Organización de las prácticas organizacionales y de producción.	Rendición de cuentas enfocada al desempeño.	Inspección	Evalúa aspectos de los programas y organizaciones involucradas, reporta hallazgos.
<b>Evaluación de programas</b>	El gobierno conduce intervenciones con la intención de paliar los problemas colectivos	Programas que alcanzan metas y políticas públicas que mejoran el bienestar colectivo.	Proporcionar retroalimentación veraz y útil acerca de la efectividad de las políticas y programas	Investigación	Evalúa la efectividad de las intervenciones o mide el impacto de las intervenciones desarticuladas en los problemas colectivos.

Fuente: Barzelay, Michael, Auditoría de rendimiento, 1997.

En otra definición se refiere que la auditoría está encargada de la revisión de los estados financieros, de las políticas de dirección y de procedimientos específicos que relacionados entre sí forman la base para obtener suficiente evidencia acerca del objeto de la revisión, con el propósito de poder expresar una opinión profesional sobre todo ello, dado que la auditoría evalúa los estados financieros preparados dentro de las limitaciones y restricciones del sistema de la contabilidad, está sujeto a las mismas limitaciones y restricciones.<sup>154</sup> Auditar es el proceso de acumular y evaluar evidencia, realizado por una persona independiente y competente acerca de la información cuantificable de una entidad económica específica, con el propósito de determinar e informar sobre el grado de

<sup>154</sup> *The Commission on Auditors Responsibilities*, Report, Conclusions and Recommendations, New York, 1978 p. 7 tomado de Schosser Robert E. *El campo de la auditoría*, Capítulo 1, pág. 4, Enciclopedia de la auditoría, Océano Grupo Editorial Barcelona, España 2000.

correspondencia existente entre la información cuantificable y los criterios establecidos.<sup>155</sup>

#### **2.4. Experiencia de la Auditoría Superior de la Federación**

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya en la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos, o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios, así como los particulares cuando hagan uso de recursos federales.<sup>156</sup>

La Constitución y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación facultan a la ASF para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades correspondientes el fincamiento de otras responsabilidades, y presentar las denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas (ver gráfico 5). Corresponde a la Comisión de Vigilancia de la Cámara evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que le han sido conferidas. Dicha Comisión tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre la

---

<sup>155</sup> Arens Alvin A. y Loebbecke James K. *Auditing: An Integrated Approach*, 2a. edición, Printice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., p.3 tomado de Schosser Robert E, *op. cit.*

<sup>156</sup> Citado en: Michel Padilla, Roberto. *Transición y modernización de la fiscalización superior en México, Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad, Tendencias internacionales de la fiscalización superior*, pág. 35, México, noviembre de 2009.

Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>157</sup> Este órgano legislativo cuenta en su estructura con un ente especializado denominado Unidad de Evaluación y Control (UEC).<sup>158</sup> La unidad está encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas preventivas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.<sup>159</sup>

La ASF ha promovido acciones que han dado como resultado recuperaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, por operaciones observadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de los ejercicios 2000 a 2007. Las recuperaciones acumuladas fueron de 35 mil 351.9 millones de pesos. Sin embargo, a la fecha no hay estudios sistemáticos suficientes que permitan corroborar plenamente los aportes de la fiscalización al buen funcionamiento del gobierno, aunque ello no niega los avances y logros que ha registrado particularmente en la última década, pero también revela la necesidad de institucionalizar el mecanismo apropiado mediante el cual se constaten periódicamente y de manera irrefutable sus aportes para mejorar la calidad del gobierno.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> La naturaleza jurídica de la Comisión de Vigilancia está sustentada en el artículo 76 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el cual establece que para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI del artículo 74 Constitucional, la Cámara de Diputados contará con una Comisión.

<sup>158</sup> En ese sentido, tanto la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Unidad de Evaluación y Control (UEC), comparten un objetivo común, que persiguen desde distintos ángulos de acción. Ver Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Aspectos Jurídicos Generales en la Revisión de la Cuenta Pública*, Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, julio 2006.

<sup>159</sup> Las actividades que lleva a cabo la UEC se derivan de atribuciones y funciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, en el Estatuto Laboral de la Unidad, así como en el Manual General de Organización y en los Manuales de Procedimientos, entre otra normatividad, y se establecen en un Programa Anual de Trabajo que es aprobado por la Comisión de Vigilancia. Ver Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Gestión de la UEC 2003-2006* Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, Noviembre de 2006.

<sup>160</sup> Para Michel Padilla, una tarea importante que debe ser realizada en estos estudios es no sólo cuantificar con rigor los beneficios de la actividad fiscalizadora, sino determinar si esos beneficios (resarcimientos, ahorros, mejor práctica de gobierno) son adecuados o insuficientes, y si la fiscalización en si misma ésta ayudando a mejorar la gestión de los entes

En este sentido, que para algunos especialistas dentro del funcionamiento del ente fiscalizador se vuelve indispensable que las investigaciones y auditorías sean integrales o de alcance total, es decir, que comprendan no sólo la supervisión del cumplimiento de las reglas de operación y la legalidad, sino que incluyan una evaluación del desempeño de la función gubernamental y del gasto en términos de eficiencia y economía.<sup>161</sup>

Luego de que en los últimos años el Legislativo se ha visto condenado a aprobar el presupuesto, debido a que la mayoría de las partidas son gastos predeterminados, algunos especialistas consideran que la autorización de este es más un acto de derecho parlamentario que un efectivo control del destino de los recursos públicos. Por lo que estiman que debe existir un adecuado flujo de información entre la Cámara de Diputados y la ASF, para que la Cámara cuente con los elementos para la tarea de control político que tiene a su cargo al aprobar la Cuenta Pública.<sup>162</sup>

Por otra parte, las iniciativas que tienen que ver con la colaboración entre la Cámara de Diputados y la ASF son las que pretenden adelantar las fechas de entrega de la Cuenta Pública y del Informe del Resultado de su Revisión. Algunas plantean suprimir el Informe de Avance de Gestión Financiera que presenta el Ejecutivo el 31 de agosto del mismo año en que es ejercido el presupuesto mientras que otras propuestas se refieren a que sea la Comisión de Vigilancia la que elabore el dictamen de la Cuenta Pública en lugar

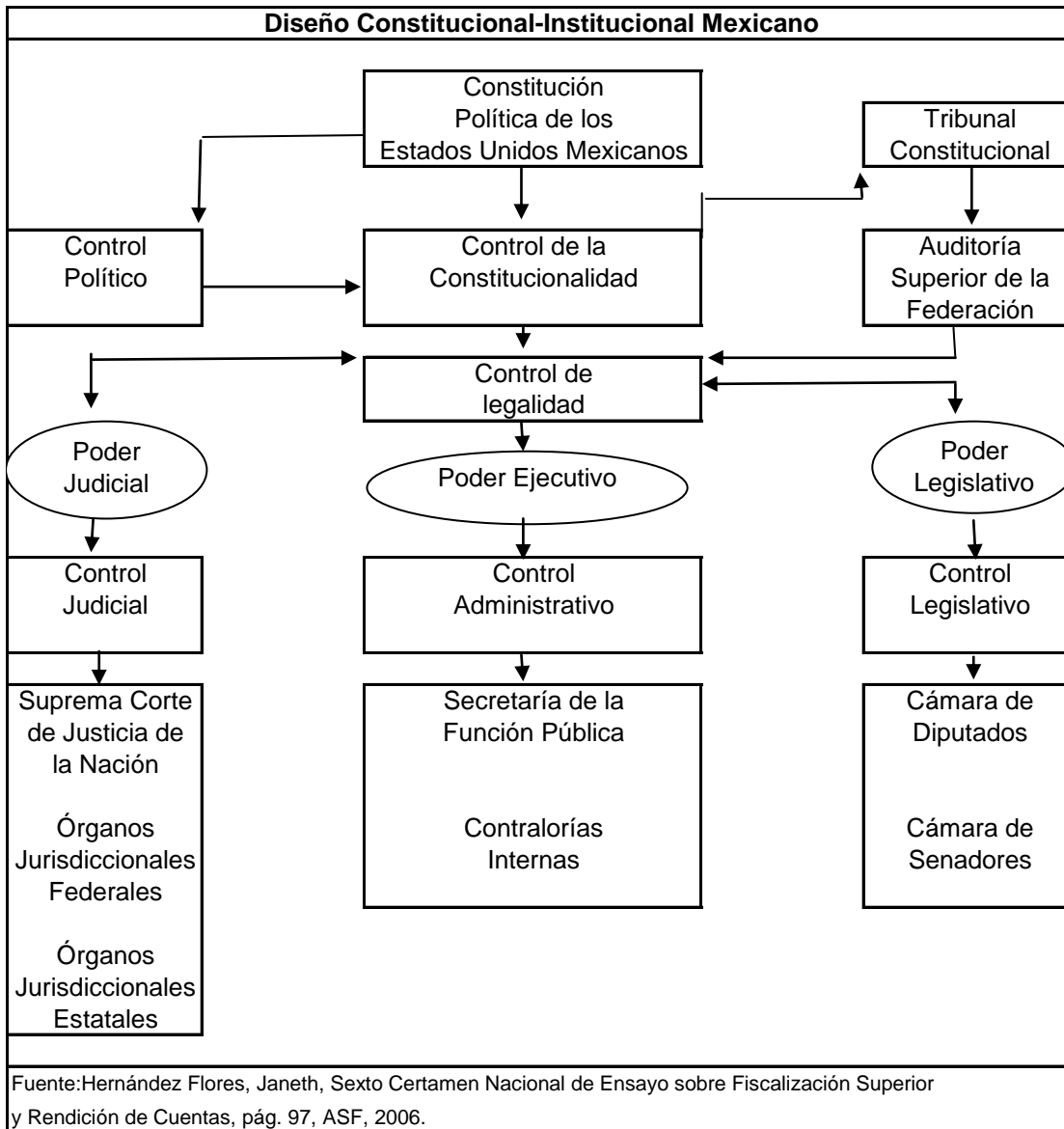
---

auditados, a evaluar la calidad del ejercicio del gasto y a abatir los índices de corrupción e impunidad, Michel Padilla, Roberto. *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, op. cit., *Ídem*.

<sup>161</sup> Las auditorías deben ser integrales, esto es, deben estar compuestas de dictámenes financieros o de cumplimiento y, al mismo tiempo, de evaluaciones operativas o de desempeño (con esto último se busca evaluar el efecto del desembolso en una relación costo / beneficio), ver Flores Marín Aline, Eloísa. "Corrupción, Democracia y Rendición de Cuentas. El caso mexicano", en *Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, IPN, pág. 62, México, noviembre de 2001.

<sup>162</sup> González Pedroza, José Antonio., op. cit., página 29.

Gráfico 5



de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, debido a que las cuentas de 2003 a 2006 y las de 2008 y 2009, no han sido dictaminadas primero por la Comisión de Presupuesto y tampoco por el pleno de la Cámara de Diputados.

Otro aspecto abordado en las iniciativas, se refiere a la inclusión del Auditor Superior de la Federación en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política, a fin de que sólo pueda ser removido mediante juicio político y de otorgarle fuero para las acusaciones de carácter penal; ambas propuestas están de acuerdo con la necesidad de otorgarle autonomía e independencia a quien está a cargo de la



entidad de Fiscalización Superior de la Federación.<sup>163</sup> En otras investigaciones sobre la rendición de cuentas y fiscalización han surgido más interrogantes, de manera que una pregunta frecuente al hablar de la rendición de cuentas es ¿y quién vigila al vigilante? La respuesta es: otro vigilante que a su vez es vigilado. De acuerdo con el modelo circular, el “sistema de vigilancia mutua” en el que nadie queda sin ser supervisado, y por tanto, sin exoneración para rendir cuentas.<sup>164</sup>

Sin embargo, otros investigadores consideran que la ASF debe contar con mayores atribuciones, que evitarían las controversias constitucionales, la opacidad en el manejo de fideicomisos, los recursos de partidos políticos, sindicatos, asociaciones civiles y particulares que reciben recursos públicos, así como de áreas de la Administración Pública con escaso acceso a la información como IPAB, PIDIREGAS, donaciones, ingresos excedentes del petróleo, y aduanas.

## 2.5. Fiscalización y normatividad

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), es la entidad de fiscalización superior de la Cámara de Diputados, responsable de la fiscalización superior de la Cuenta Pública, para lo cual goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, conforme a las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Diversas reformas a la Constitución en lo relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y a las leyes orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904, 1936 y 1978, fueron los soportes jurídicos que dieron vigencia a la fiscalización superior en el siglo XX,<sup>165</sup> mientras que a partir de la aprobación de la reforma

---

<sup>163</sup> Es conveniente hacer la reforma a los artículos 110 y 111, a fin de que exista una mejor congruencia entre estas disposiciones y el artículo 79. Sin embargo, no debe pasarse por alto que resulta poco eficaz que el Auditor Superior sólo pueda ser removido mediante juicio político, para lo que se requiere la votación de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, y de las dos terceras partes de la de Senadores, González Pedroza, José Antonio. *Ídem*. página 31.

<sup>164</sup> Crespo, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Capítulo VII. Sistema de vigilancia mutua, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, No.1, pp. 61-62, Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, México, septiembre 2001.

<sup>165</sup> Al respecto, ver Auditoría Superior de la Federación. *Fiscalización Superior en México*, Reformas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, 185 aniversario, México 2009.

constitucional de 1999, se promulgó en el año 2000 la Ley de Fiscalización Superior de la Federación donde, entre otros aspectos, destacan: la creación de la ASF, la autonomía técnica y de gestión, la facultad para fincar responsabilidades resarcitorias y los principios de anualidad, posterioridad y definitividad. Otras modificaciones importantes se registraron en la Ley de Fiscalización Superior en 2005, cuando se facultó a la ASF para fiscalizar fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, mientras que en 2007, se estableció rendir un informe semestral de las observaciones, recomendaciones y acciones emitidas. Durante los últimos años, el marco jurídico de la fiscalización superior cambió destacándose la reforma constitucional de mayo de 2008; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.<sup>166</sup>

El 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de adecuar la legislación secundaria a la reforma constitucional se modifican los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134.<sup>167</sup> Con la reforma se faculta a la Cámara de Diputados para expedir las leyes que tengan por objeto armonizar a nivel nacional la contabilidad gubernamental, así como refrenda la facultad exclusiva de la Cámara de revisar la Cuenta Pública. De manera que con la reforma se modifica los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su fiscalización, estableciendo el 30 de abril para la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, y el 20 de

---

<sup>166</sup> Mientras que el 26 de agosto de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

<sup>167</sup> En dicho decreto, en el Segundo Transitorio, se ordena que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados y el Distrito Federal, deben aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en tal decreto, a más tardar en un plazo de un año, lo que significaba que a más tardar en mayo de 2009 deberían estar aprobadas las correspondientes modificaciones al marco legal, ver Diario Oficial, 7 mayo 2008.

febrero del año siguiente, para la entrega del Informe del Resultado por parte de la ASF.<sup>168</sup>

Se precisa que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Adelanta la fecha de presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, en ese sentido se adelanta la fecha de entrega del *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública* (IRR), que debe rendir la Auditoría Superior de la Federación a la Cámara de Diputados.<sup>169</sup> La modificación establece que la Cámara de Diputados debe concluir la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis del contenido de la Cuenta Pública y en las conclusiones técnicas del IRR de la ASF. Esas conclusiones serán sin menoscabo del trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la ASF.<sup>170</sup>

En el decreto también se instruye a la Cámara de Diputados para evaluar el desempeño de la ASF y que al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>171</sup> Asimismo instituye los principios conforme a los cuales se llevará a cabo la función de fiscalización. Reitera la facultad de la ASF de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento

---

<sup>168</sup> En los últimos seis años, la Auditoría ha entregado a la Cámara de Diputados los informes del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública dentro de los plazos fijados por la Ley, pero la Cámara de diputados ha retrasado la aprobación de tales informes. Casar, María Amparo, Marván Ignacio, Puente Khemvirg. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, op. cit., pág. 357

<sup>169</sup> El proceso de institucionalización del órgano superior de fiscalización en los años recientes ha representado un avance significativo para el cumplimiento de esta tarea, pero el riesgo de que la revisión de la Cuenta Pública quede sometida a intereses partidistas sigue latente y es un problema recurrente causado por los controles políticos con que cuenta la Comisión de Vigilancia sobre la Auditoría. op. cit., pág. 357

<sup>170</sup> En la revisión de las obligaciones en leyes secundarias para el Congreso se puede concluir que la constante es la ausencia de sanciones al incumplimiento de esas obligaciones, por el ejercicio de cualquiera de sus funciones. En contraste, y como se advierte también en el nivel constitucional, es elevado el número de responsabilidades en materia de controles interorgánicos hacia el Poder Ejecutivo y otros órganos. op. cit., pág. 381

<sup>171</sup> Los requerimientos básicos para fiscalizar se cumplen a cabalidad. La ASF no solamente cuenta con el marco jurídico apropiado para esta función, sino que efectúa su labor con estricto apego a la norma. Merino, Mauricio. *Informe sobre la evaluación y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, CIDE, México 2009.

de los objetivos contenidos en los programas federales, pero limita esa competencia a solo emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos. Se establece la competencia directa de la ASF para revisar los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. También prevé la fiscalización directa de los recursos que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de las otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. A la par, se prevé que las entidades fiscalizadas mencionadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos o asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley. También eleva a rango constitucional la facultad de la ASF contenida en el artículo 20 de la LFSF, para que sin perjuicio del principio de anualidad, la ASF pueda solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada.

Las observaciones y recomendaciones, que la ASF emita, solo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión. La revisión de las situaciones excepcionales, durante el ejercicio fiscal en curso, quedan excluidas del principio de posterioridad. Además manda que la ASF rinda un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, imponga las sanciones correspondientes o promueva el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes en la materia de revisión de las situaciones excepcionales. Ordena que el IRR se someta a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, reitera el carácter público de ese Informe y puntualiza su contenido. Previa a la presentación del IRR, la ASF dé a conocer a las entidades

fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la ASF para la elaboración del IRR.

Se instituye el procedimiento para el trámite de las recomendaciones que la ASF promueva a las entidades fiscalizadas. Pero aclara que el mismo no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

Por otra parte, también se adicionó la fracción XXVIII al artículo 73 de la Carta Magna para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. Se busca que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno dispongan de una contabilidad armónica que refleje los activos, pasivos, ingresos y gastos. Asimismo, se precisa el contenido de la Cuenta Pública a efecto de que el Poder Legislativo de cada orden de gobierno cuente con mejores elementos para fiscalizar el gasto público y dar seguimiento a los registros contables del gasto. Además de contener disposiciones respecto al registro de la información contable, financiera y presupuestaria, el proyecto incluye otro elemento fundamental: un registro patrimonial que apoye la toma de decisiones.

Durante los años de 2007 y 2008 se aprobaron reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización superior, para la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las principales aportaciones son las siguientes:

- Verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos, a través de la práctica de auditorías al desempeño;

- Fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan los estados, municipios y gobierno del Distrito Federal, con excepción de las Participaciones Federales. Asimismo, los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos;
- Revisar información de ejercicios anteriores, cuando el programa o proyecto abarque, en su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales;
- Se modifican los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su fiscalización, estableciendo el 30 de abril para la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, y el 20 de febrero del año siguiente, para la entrega del Informe de Resultados por parte de la ASF;
- Se fija un plazo para la atención de las observaciones y acciones promovidas de 30 días hábiles para las entidades fiscalizadas;
- Se obliga a las entidades fiscalizadas a proporcionar toda la información que les sea requerida por la ASF;
- Se otorga a las entidades de fiscalización de los estados y del Distrito Federal, autonomía técnica y de gestión, y se establece un procedimiento para la elección de los titulares semejante al del ámbito federal, fijándose un periodo de siete años para ejercer el cargo.

De acuerdo con la ASF esta reforma es de gran trascendencia para la consolidación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, al darle rango constitucional al principio de autonomía a todas las entidades de fiscalización superior en el país, mientras que la reforma al artículo 6° de la Constitución efectuada el 20 de julio de 2007, tuvo como propósito establecer premisas fundamentales para dar vigencia al derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública gubernamental, bajo el

principio de máxima publicidad. Se estableció el plazo de un año para que las legislaturas federal y estatales realizaran las adecuaciones pertinentes para ajustar su marco legal a las nuevas disposiciones contenidas en el citado artículo 6° constitucional. Las modificaciones constitucionales constituyen un paso importante en materia de rendición de cuentas y fiscalización superior, no obstante que para algunos especialistas aún quedan acciones pendientes que deben ser impulsadas para lograr un mayor fortalecimiento de estos procesos, entre las que destacan:

a) Otorgar autonomía constitucional a la ASF,<sup>172</sup> con el fin de evitar presiones de carácter político; b) Hacer más oportuna la entrega de la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo, y así, hacer posible que el resultado de su revisión sirva como elemento de juicio para la aprobación de los presupuestos anuales por parte de la Cámara de Diputados; c) Disponer que las revisiones de situación excepcional se realicen directamente por la ASF, sin limitarse a un ejercicio fiscal determinado; d) Otorgar facultades a la ASF para imponer sanciones administrativas, sin menoscabo de las atribuciones que tiene la Secretaría de la Función Pública en la materia.

Es importante destacar que el 30 de abril de 2009 se aprobó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.<sup>173</sup> Con la nueva Ley, que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se redujo el tiempo de revisión de la Cuenta Pública, se establecen los principios de fiscalización para las entidades federativas, asimismo se incluye la verificación de desempeño en el cumplimiento de objetivos de las entidades fiscalizadas. Se crea un título octavo denominado “Contraloría Social” que establece que la ASF podrá considerar peticiones, solicitudes y denuncias de la sociedad civil para su programa de auditorías, visitas

---

<sup>172</sup> El 17 y 18 de agosto de 2009, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Auditoría Superior de la Federación organizaron conjuntamente el seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, el propósito del seminario, tuvo como eje central el cuestionamiento en torno a si el régimen constitucional de este órgano es el adecuado, o si debe modificarse en dirección a un mayor grado de autonomía, hasta convertirla, incluso, en un nuevo órgano constitucional autónomo del Estado, como medio para fortalecer aún más su capacidad fiscalizadora.

<sup>173</sup> Ver Diario Oficial del 29 de mayo de 2009.

e inspecciones. Forman el marco normativo del Congreso los siguientes ordenamientos: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>174</sup> Para algunos especialistas, como resultado de la reforma política de 1977 se impulsaron modificaciones en la reglamentación interna del Congreso, producto de una nueva composición en las Cámaras, sin embargo, estiman que la pluralidad legislativa no fue acompañada por la actualización del marco normativo interno. Se contaba con un Reglamento General del Gobierno Interior de 1934 y una Ley Orgánica de 1979. Fue hasta diciembre de 1992 que se adaptó la Ley Orgánica a reformas electorales que se habían efectuado.<sup>175</sup>

En 1999 se aprobó un nuevo conjunto de reformas que se tomaron por nueva Ley Orgánica, con la cual: se racionaliza la estructura y el trabajo de orden parlamentario y administrativo, asimismo se estableció la elección de los miembros de la Mesa Directiva del Pleno, creación de la Junta de Coordinación Política, una Mesa de Decanos, creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Secretaría General, para los servicios técnicos y administrativos. Por su parte en el Senado se crearon: Mesa de Decanos, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Secretaría General, Secretarías de Servicios Parlamentarios y Administrativos.<sup>176</sup>

En diciembre de 2010, la Cámara de Diputados aprobó su reglamento de gobierno y operación legislativa, que entró en vigor el primero de enero de 2011. El reglamento contiene reglas, principios, límites y requisitos al trabajo legislativo de los diputados. De manera que se establece cuáles son los derechos, obligaciones

---

<sup>174</sup> Así como el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, Las Normas y Lineamientos en materia Administrativa y los Acuerdos Parlamentarios.

<sup>175</sup> Rodríguez, Esteban David. *Los Dueños del Congreso*, El Poder Legislativo secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero, páginas 116-123, Editorial Grijalbo, México 2004.

<sup>176</sup> Esa reforma retomó íntegro el Título Cuarto, sobre la Comisión Permanente, y creó un Título Quinto con disposiciones relacionadas con el canal de televisión del Congreso, el Diario de los Debates y el Sistema de Bibliotecas del Poder Legislativo. Rodríguez, Esteban David. *op. cit.*, pág. 123.



y prerrogativas de los integrantes de la Cámara de Diputados, así como las responsabilidades de las comisiones, los plazos en que deben de dictaminar. Sin embargo no señala sanciones al incumplimiento de las obligaciones de los diputados, salvo el descuento de la dieta por los días de sesión a los que no asistan los legisladores, así como en faltas al trabajo en comisiones.<sup>177</sup>

Con el nuevo reglamento se establecen los tiempos para la discusión, la votación, lo que son las mociones y lo que tiene que ver con los procesos especiales, como el presupuesto. También se regula el derecho a solicitar licencia, los casos en que la Cámara pueda declarar vacante el cargo de algún diputado. Por otra parte, se incorporan la regulación del cabildeo, la diplomacia y la disciplina parlamentaria, mayores facultades al presidente de la Mesa Directiva para llevar a cabo la conducción de los trabajos legislativos.

Por su parte, con la emisión del Reglamento del Senado, el 4 de junio de 2010, se pretende agilizar, dar mayor certeza y mejorar la eficiencia en las tareas legislativas.<sup>178</sup> El reglamento del Senado de la República retoma la experiencia parlamentaria, entre las que se encuentran: la aplicación del principio de legalidad en su actuación, la proporcionalidad de género, la autorregulación y autodeterminación de los grupos parlamentarios, se incorpora a todos los sujetos vinculados en el trabajo legislativo de la asamblea, procedimiento de remoción en sus órganos de gobierno, se reglamenta el trabajo en Comisiones y Comités, se enuncia los requisitos de carácter formal que debe contener un dictamen, se describe el procedimiento a seguir a partir de que el Pleno de la Cámara de Senadores, como revisora, apruebe un proyecto de reforma constitucional.

---

<sup>177</sup> A pesar de que se busca modernizar y agilizar el trabajo legislativo, la reforma del 15 de diciembre de 2010, con la cual la Cámara de Diputados aprobó su Reglamento Interno, luego de 76 años. Sin embargo, para algunos especialistas “el texto constitucional propicia que el Poder Legislativo evada sus responsabilidades y lo exime de rendir cuentas a la sociedad por sus acciones”. Casar, Marván, Puente. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, op. cit., pág. 363.

<sup>178</sup> El reglamento está integrado por 312 artículos repartidos en 10 títulos, 51 capítulos y 19 secciones, y un régimen transitorio formado por 4 artículos. Ver Arroyo Vieyra, Francisco. “Incorporación de la práctica parlamentaria al reglamento del Senado de la República”, en *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Anexo, López Flores, Raúl, Rivas Prats, Fermín Edgardo, Hernández Cruz, Armando, Sainez Araiza, Alfredo. (Coordinadores), pág. 23, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2011.

## **CAPÍTULO III**

### **El ejercicio del gasto público federal**

En el presente capítulo se expone el comportamiento del gasto público en el período 2000 a 2007 y se describe la tendencia que tuvo el gasto en el Poder Legislativo. Después se exponen los resultados de comparar los Analíticos de gasto por unidad responsable de la Auditoría Superior de la Federación. Se muestra la asignación de recursos, particularmente en las partidas de gasto. El ejercicio y la administración de los recursos públicos federales a disposición de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos, deben realizarse con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

La reforma presupuestaria iniciada a partir de 1997, se basa principalmente en dos innovaciones: La primera consiste en un replanteamiento integral de la estructura programática, que significa una nueva clasificación y desagregación de programas y actividades del sector público. La segunda incorpora nuevos indicadores para evaluar y llevar el seguimiento de los programas y actividades, con el propósito de obtener mayores niveles de eficacia y calidad.

En México ha coexistido la utilización de las clasificaciones tradicionales del presupuesto con la del presupuesto por programas y actualmente con la funcional en la Nueva Estructura Programática; al respecto se tiene la clave presupuestaria que sistematiza la información del presupuesto de egresos de acuerdo con las clasificaciones administrativa-funcional-programática y económica, que al desagregarse deriva en objeto del gasto. Con la finalidad de tener un mejor ejercicio del gasto público, en cuanto a su planeación, programación, formulación, ejecución, control y evaluación, el Gobierno Federal implementó una Nueva Estructura Programática (NEP), para vincular los propósitos de las políticas públicas y el quehacer de las unidades ejecutoras de los recursos públicos.

### 3.1. El Presupuesto del Sector Público en México

El presupuesto del sector público consiste en la estimación financiera anticipada de los ingresos y egresos del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal bajo control presupuestario directo, necesarios para cumplir con las metas, tanto del Programa Nacional de Desarrollo, como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.<sup>179</sup> En los últimos años, los *ingresos públicos presupuestarios* han mostrado una disminución en proporción al Producto Interno Bruto (PIB), en 1992 significaban el 26 por ciento y pasó a representar 21.9 por ciento en 2000, mientras que para 2007 representaron un 25.5 por ciento.<sup>180</sup> Lo anterior es producto de las pocas transformaciones que ha tenido la estructura tributaria, donde se han observado variaciones no mayores de dos puntos porcentuales del PIB en los últimos 15 años. Por lo que algunas investigaciones se han abocado a explicar la política fiscal.<sup>181</sup>

Los ingresos tributarios federales significan entre 10 y 11 por ciento del PIB y representan aproximadamente la mitad de los ingresos presupuestarios del sector público. Mientras que los no tributarios y los de organismos y empresas representan 5.2 y 6.3 por ciento. Entre las principales fuentes de ingresos tributarios se encuentran: el *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*, el *Impuesto Sobre la Renta (ISR)*, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y los Impuestos

---

<sup>179</sup> Caballero Urdiales, Emilio. *Los ingresos tributarios del sector público de México*, pág. 151, UNAM, Facultad de Economía, México, 2006.

<sup>180</sup> En México la crisis del Estado benefactor implicó un ajuste estructural de la economía, la reestructuración de la deuda pública y un cambio radical de la actividad gubernamental, para lo cual fue necesario un proceso de privatización de las empresas públicas, desregulación de la actividad gubernamental, apertura de la economía en los años noventa, descentralización de recursos a entidades federativas y municipios y de modernización del aparato público. Las medidas anteriores y la privatización de 1,155 empresas públicas, permitieron una compactación del gasto público que pasó de representar el 42 por ciento del Producto Interno Bruto en 1980 a 24 por ciento a partir de 1991, Nolasco E. Edgar J. *La Política Presupuestal, limitaciones, crisis y cambio normativo*, Capítulo 8, pág. 180, en Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, la crisis mundial en México", INAP, México, 2009.

<sup>181</sup> La política fiscal seguida se sostiene en la disminución del gasto público, así como en la privatización de empresas públicas y el nulo crecimiento de la inversión pública. Es decir, margina el desarrollo de la infraestructura y la inversión en los sectores estratégicos y los concesiona al sector privado, a fin de alcanzar el equilibrio fiscal ampliando la participación del sector privado en la economía para permitir atraer capitales, para financiar el déficit externo, incrementar las reservas internacionales y afianzar la estabilidad del tipo de cambio y la reducción de la inflación. Huerta González, Arturo. *Hacia el colapso de la economía mexicana, diagnóstico, pronóstico y alternativas*, Capítulo 2. Disciplina fiscal, extranjerización y contracción económica, pág. 77, UNAM, Facultad de Economía, México 2010.

a la Importación.<sup>182</sup> Los ingresos generados por las *entidades paraestatales* bajo control presupuestal aportan aproximadamente 25 por ciento de los ingresos públicos totales. Dichos ingresos provienen de la venta de bienes y servicios por parte de PEMEX y CFE, así como de las aportaciones y cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Adicionalmente, el resto de los ingresos presupuestarios corresponde al endeudamiento neto y diferimiento de pagos.

En tanto que las actividades relacionadas con el petróleo aportan aproximadamente un 7.8 por ciento de los ingresos presupuestales, motivo por el que las finanzas públicas son vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales del crudo, particularmente frente a la precariedad de los ingresos no petroleros. Para Emilio Caballero, las dificultades para la obtención de ingresos presupuestarios y la política de búsqueda del *superávit* en las finanzas públicas, se combinan para determinar un gasto público insuficiente que haga frente a los graves rezagos sociales y productivos que se observan en nuestro país, que impiden el desarrollo sostenido de México.<sup>183</sup>

De acuerdo con Juan Amiela-Huerta, el *gasto público* se puede definir como todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación. Además el gasto público incluye pagos derivados de distintas fuentes de financiamiento y se clasifica conforme a su asignación, su aplicación y su propósito.<sup>184</sup> En tanto que para José Ayala, la definición más aceptada de gasto público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo

---

<sup>182</sup> Los cambios realizados a la legislación fiscal han privilegiado el uso de los impuestos al consumo, así como la introducción de regímenes especiales y de excepción, tanto en el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR) como del Impuesto al Valor Agregado (IVA), al intentar fomentar la inversión privada. Sin embargo, solamente han conseguido agravar los problemas de elusión y evasión de impuestos, así como la consolidación de un sistema tributario regresivo, ver Caballero Urdiales, Emilio. *op. cit.*, pág. 16.

<sup>183</sup> Caballero Urdiales, Emilio. *Op. cit.*, pág. 179.

<sup>184</sup> Según su asignación se distribuye entre los distintos órganos y poderes gubernamentales. En lo que respecta al destino del gasto, éste se clasifica en corriente o de capital. La clasificación funcional indica el propósito del gasto: desarrollo social o productivo. Amiela-Huerta, Juan. *Finanzas Públicas en México*. Capítulo 3. Análisis del gasto Público, pág.143, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2004.

productivo.<sup>185</sup> Por otra parte, Carlos Javier Cabrera Adame, destaca que la economía mexicana durante el siglo pasado estuvo determinada por la política económica aplicada por el Gobierno Federal, que con objeto de impulsar el crecimiento utilizó un conjunto de instrumentos entre los que destacan las políticas de ingreso y gasto públicos.

Para este investigador, durante el periodo 1982-1988 el manejo del gasto público estuvo orientado a la búsqueda del equilibrio fiscal y a enfrentar las obligaciones que la deuda externa imponía. De los componentes del gasto total, el *gasto no programable* representó en 1981, 8.3 por ciento del producto, mientras que en 1988 llegó a 20.3 por ciento. Por su parte, el gasto programable disminuyó su participación de 27.9 por ciento en 1981 a 17.8 por ciento en 1988.<sup>186</sup> Para este autor durante 1988 y 1989 el gobierno culminó negociaciones internacionales que permitieron reducir los pagos de la *deuda externa*. Sin embargo en el periodo de 2000 a 2007 la *deuda interna* fue la que más aumento, principalmente por los recursos que se destinaron a los rescates bancarios (IPAB), y carreteros (FARAC), diversos fideicomisos, así como a los Programas de Inversión de Infraestructura de Riesgo Diferido (PIDIREGAS), y a los programas de Apoyo a Deudores de la banca, mientras que a la externa se destinaron menos recursos como proporción del PIB, al pasar en el 2000 de representar el 11.2 al 7.3 por ciento en el 2007, en tanto la interna paso de 19.5 a 20.5 por ciento en el mismo periodo (ver cuadro 10).

En la etapa de las reformas económicas, la política de gasto público no sólo tuvo como prioridad restablecer el equilibrio de las finanzas públicas, sino también, disminuir la presencia del Estado en prácticamente todas las esferas de la actividad económica. De acuerdo con sus investigaciones, el resultado de esa

---

<sup>185</sup> Es decir el gasto del sector público, que incluye de inversión y de consumo. Es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados. en Ayala José. Economía del sector público, *op.cit.*, página 141.

<sup>186</sup> Cabrera Adame, Carlos Javier. *Tendencias del gasto público*, Capítulo 5, pág. 205, en Cambio estructural de la economía mexicana, Cabrera Adame Carlos Javier (Coordinador), Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Miguel, Rubén Antonio, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 503 pp., México, 2006.

política ha sido una clara tendencia a la disminución del gasto público total como porcentaje del PIB. El gasto neto total representó en 1989, 31.9 por ciento del Producto Interno Bruto y en el 2004, 23.6 por ciento, en tanto que para 2007 significó el .25.4 por ciento.<sup>187</sup>

**Cuadro 10**

<b>SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (SHRFSP)</b>								
<b>( Porcentaje de PIB )</b>								
<b>Concepto</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Deuda neta total</b>	<b>30.7</b>	<b>32.1</b>	<b>34.6</b>	<b>34.5</b>	<b>31.5</b>	<b>30.6</b>	<b>29.1</b>	<b>27.8</b>
<b>Internos</b>	<b>19.5</b>	<b>21.4</b>	<b>22.1</b>	<b>21.3</b>	<b>19.4</b>	<b>20.3</b>	<b>20.7</b>	<b>20.5</b>
Presupuestario	8.4	9.6	10.6	10.8	10.4	11.3	12.4	13.1
Gobierno Federal	9.1	10.1	11.5	11.7	11.4	12.2	14.4	15.0
Organismos y Empresas Públicas	-0.7	-0.6	-0.9	-0.9	-0.9	-0.9	-1.9	-1.9
No Presupuestario	11.1	11.8	11.5	10.5	8.9	9.0	8.3	7.4
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	-1.1	-0.9	-1.1	-1.2	-1.3	-1.3	-1.2	-1.2
FARAC	1.5	1.6	2.0	1.8	1.7	1.6	1.5	1.2
Pasivos del IPAB	9.7	10.2	9.9	9.1	7.4	7.1	6.5	6.0
PIDIREGAS	0.0	0.0	0.0	0.2	0.7	1.1	1.1	1.1
Programa de Apoyo a Deudores	0.8	0.9	0.7	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4
<b>Externos</b>	<b>11.2</b>	<b>10.7</b>	<b>12.5</b>	<b>13.2</b>	<b>12.1</b>	<b>10.3</b>	<b>8.4</b>	<b>7.3</b>
Presupuestario	8.9	8.4	9.3	9.5	8.5	6.7	4.3	2.8
Gobierno Federal	7.3	6.9	7.7	7.9	7.3	6.0	4.0	3.8
Organismos y Empresas Públicas	1.6	1.5	1.6	1.5	1.2	0.7	0.3	-0.9
No Presupuestario	2.2	2.3	3.2	3.7	3.7	3.6	4.1	4.5
Banca de Desarrollo y Fondos y Fideicomisos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PIDIREGAS	2.2	2.3	3.2	3.7	3.7	3.6	4.1	4.5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En otras investigaciones se destaca que durante los primeros tres años de la administración Fox, la economía se mantuvo prácticamente estancada. En el segundo tramo del sexenio si bien se registró un crecimiento cercano al 4 por ciento anual, ello fue insuficiente para no sólo revertir, sino para compensar los rezagos y los costos sociales y económicos en materia de desempleo y producción nacional.

<sup>187</sup> *Ídem*, pág. 216.

El resultado será de un crecimiento promedio anual de apenas 3.0% durante el periodo que va de 2000 a 2007.<sup>188</sup> En tanto que las cifras proporcionadas por el Banco de México y por la SHCP muestran que durante 2000-2007 se incrementaron los espacios presupuestarios para aumentar el gasto público. Ello debido a mayores ingresos, principalmente por los altos precios del petróleo, tanto del gobierno Federal como de organismos y empresas, y a una reducción en el costo financiero de la deuda pública. (ver Cuadro 11).

**Cuadro 11**

INGRESOS, GASTOS Y BALANCE PUBLICO										
En por ciento del PIB										
Conceptos	Promedio	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Diferencia
	Anual								Anual	
	1997-2000	2001-2007								
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(I-A)
<b>Ingresos Presupuestales</b>	<b>21,4</b>	<b>21,9</b>	<b>22,1</b>	<b>23,2</b>	<b>23</b>	<b>23,3</b>	<b>24,7</b>	<b>25,5</b>	<b>23,4</b>	<b>2,0</b>
Gobierno Federal	15,1	16,2	15,8	16,4	16,5	16,9	17,0	17,5	16,6	1,5
Organismos y Empresas	6,3	5,7	6,3	6,8	6,5	6,4	7,7	7,9	6,8	0,5
<b>Gastos Presupuestario</b>	<b>22,5</b>	<b>22,6</b>	<b>23,3</b>	<b>23,9</b>	<b>23,2</b>	<b>23,4</b>	<b>24,6</b>	<b>25,4</b>	<b>23,8</b>	<b>1,3</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>15,7</b>	<b>15,9</b>	<b>16,9</b>	<b>17,6</b>	<b>17,1</b>	<b>17,4</b>	<b>18,1</b>	<b>19,4</b>	<b>17,5</b>	<b>1,8</b>
Corriente	12,7	13,3	13,8	14,6	13,5	14	14,4	15,1	14,1	1,4
Capital	3,0	2,6	3,2	3	3,5	3,4	3,7	4,3	3,4	0,4
<b>No programable</b>	<b>6,8</b>	<b>6,6</b>	<b>6,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,2</b>	<b>6</b>	<b>6,5</b>	<b>6</b>	<b>6,3</b>	<b>-0,5</b>
Costo Financiero	3,6	3,2	2,8	2,8	2,7	2,5	2,7	2,4	2,7	-0,9
Participaciones	3,1	3,4	3,4	3,3	3,1	3,3	3,6	3,4	3,4	0,3
Adefas y otros	0,2	0	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0
<b>Balance Económico</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,6</b>

Fuente: Banco de México, Informe Anual 2007, y SHCP.

Comparando los periodos 2001-2007 y 1997-2000, se contó con fuentes adicionales de recursos por un total de 2.0 puntos del PIB en promedio anual. Así que durante 2001-2007 el gasto programable ha promediado anualmente 1.8 puntos del PIB más que el observado en 1997-2000. Sin embargo la totalidad del aumento en el gasto programable promedio en los últimos siete años respecto al promedio de 1997-2000 se ha destinado al gasto corriente.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Ávila Martínez, Ángel y Lara Rangel Thania. *Crisis, estabilización y reformas*, Capítulo 2, pág. 103, en "Cambio estructural de la economía mexicana", Cabrera Adame, Carlos Javier (Coordinador), Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal, Miguel, Rubén Antonio, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 503 pp., 2006 México.

<sup>189</sup> En el caso de México, desde el año 2000 el gobierno ha tenido oportunidades de realizar un gasto público con calidad, dada la enorme cantidad de ingresos excedentes que se generaron principalmente derivados de los precios del petróleo y

Con relación a la asignación del gasto público, actualmente un 70 por ciento aproximadamente corresponde al *gasto programable*, esto es, el gasto reservado para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de la Administración Pública Centralizada, de las empresas y organismos paraestatales de control directo presupuestario, de los organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de los Poderes Legislativo y Judicial. Cabe señalar que del total del gasto programable, poco más de 80 por ciento es gasto corriente o administrativo, mientras que el resto es gasto de capital. El *gasto no programable*, que constituye el 30 por ciento restante del gasto total, comprende las participaciones a entidades federativas y municipios, el costo financiero de la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

La Ley de Coordinación Fiscal, la de Deuda Pública y la de Protección al Ahorro Bancario determinan el nivel de gasto no programable. Por su parte, varios ordenamientos jurídicos condicionan la composición del gasto programable.<sup>190</sup> Lo anterior reduce la disponibilidad de recursos que el Gobierno Federal puede asignar, en mayor o menor medida, hacia programas específicos. De acuerdo con la clasificación funcional de la SHCP, el gasto programable en México distingue tres grandes rubros: *desarrollo social, actividades productivas y gestión gubernamental*.

En la evolución del gasto público durante la última década destaca la importancia creciente del gasto social, el cual pasó de representar 38 por ciento del total del gasto programable en 1990 a 60 por ciento en 2000. En forma paralela a una mayor canalización de recursos presupuestarios, la asignación del gasto social se

---

que representaron de 2001 a 2008, una cantidad equivalente a 838 mil 970 millones de pesos, es decir, que aún manteniendo el equilibrio presupuestario, el gasto público programable creció en promedio entre 2002 y 2008 en 8.2 por ciento en términos reales, superior al crecimiento del PIB promedio para esos años de 2.6 por ciento; de manera significativa, el gasto corriente del gobierno federal creció en promedio durante ese período 12.2 por ciento, Nolasco E. Edgar J. *La Política Presupuestal, limitaciones, crisis y cambio normativo*, op. cit., pág.188.

<sup>190</sup> Entre las que se puede citar: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Planeación, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



dirigió a aquellas áreas como educación, empleo, salud y seguridad social, así como a programas específicos de alivio a la pobreza.

El gasto en *actividades productivas*: energía, desarrollo agropecuario, comunicaciones y transportes, constituye el segundo gran rubro del gasto programable, que en 2000 representó 27 por ciento del total de este tipo de gasto. Dentro de este rubro, alrededor de tres cuartas partes se destinaron al sector energético, fundamentalmente a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), mientras que el rubro de *gestión gubernamental* que incluye: el gasto en impartición y procuración de justicia, legislativo, medio ambiente, entre otros, constituyó alrededor del 12 por ciento del gasto total programable en 2000. Otra tendencia notable observada en la última década ha sido la descentralización del gasto hacia los estados y municipios, bajo lo que se ha denominado proceso de federalización del gasto público.<sup>191</sup>

El gasto público en México está dividido en dos grandes rubros. *el gasto programable (GP) y el gasto no programable (GNP)*. El primero está constituido por el gasto del Gobierno Federal, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y órganos electorales, y por el gasto de los organismos y empresas de control presupuestal directo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros.

Por su parte, el GNP está constituido por los intereses, comisiones y gastos de la deuda, los estímulos fiscales y las participaciones a las entidades y municipios. En

---

<sup>191</sup> De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), desde los años ochenta, la Administración Pública Federal inició un proceso de descentralización de recursos para educación, salud, infraestructura y seguridad pública, que hoy son ejercidos directamente por los estados, los municipios y el Gobierno del Distrito Federal. Los recursos públicos federales transferidos a estas instancias de gobierno a través de los Ramos Generales 33 y 39, significan ya, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aproximadamente la cuarta parte del gasto federal programable. Auditoría Superior de la Federación. *Autonomía de las Entidades de Fiscalización Superior*, Conferencia Magistral del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, Segundo Congreso de Fiscalización Pública, 1 de octubre de 2008.

términos de la *clasificación económica* del gasto público, esto es, por el tipo de bienes y servicios que se adquieren, el gasto programable se divide en dos grandes rubros: *gasto corriente* y *gasto de capital*. El *gasto neto total*, que dentro de las clasificaciones del gasto público es el agregado más amplio que se maneja y comprende la totalidad de las erogaciones del Sector Público Federal, sumó en 2007 dos billones 498 mil millones de pesos. Con dicho monto el gasto neto total representa el 25.5 por ciento del PIB, (ver cuadro 12).

Cuadro 12

Gasto Neto Total (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	1,271,160,808.7		1,912,872,213.7		19.5
2001	1,340,416,863.6	5.4	1,905,679,650.3	-0.38	19.4
2002	1,491,274,077.3	11.3	1,982,204,737.9	4.02	20.2
2003	1,675,798,437.3	12.4	2,052,095,707.7	3.53	20.9
2004	1,810,831,657.9	8.1	2,065,166,454.3	0.64	21.1
2005	1,988,304,300.1	9.8	2,146,768,149.5	3.95	21.9
2006	2,270,558,700.0	14.2	2,351,405,388.8	9.53	24.0
2007	2,498,977,800.0	10.1	2,498,977,800.0	6.28	25.5

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

De esta forma, el *gasto programable* que comprende los recursos que se destinan a cumplir las funciones y responsabilidades gubernamentales, alcanzó en 2007, un total de un billón 911 mil millones de pesos y el monto con relación al PIB fue de 19.5 por ciento (ver cuadro 13).

Cuadro 13

Gasto Programable (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	864,708,308.7		1,301,233,081.9		13.3
2001	937,213,905.0	8.4	1,332,443,298.2	2.4	13.6
2002	1,078,860,482.5	15.1	1,434,023,693.2	7.6	14.6
2003	1,241,853,290.4	15.1	1,520,709,024.5	6.0	15.5
2004	1,326,952,391.5	6.9	1,513,325,412.4	-0.5	15.4
2005	1,477,368,116.4	11.3	1,595,111,380.7	5.4	16.3
2006	1,671,174,600.0	13.1	1,730,679,308.1	8.5	17.6
2007	1,911,320,800.0	14.4	1,911,320,800.0	10.4	19.5

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

Por otra parte, el *gasto no programable*, el cual incluye las erogaciones para deuda pública, Adefas, Participaciones y Apoyo a Deudores, llegó en 2007 a 587 mil millones de pesos, dicho gasto decrece en -2.0 por ciento respecto al año anterior y representa 6.0 por ciento del PIB (ver cuadro 14).

Cuadro 14

Gasto No Programable (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	406,452,500.0		611,639,131.8		6.2
2001	403,202,958.6	-0.8	573,236,352.1	-6.3	5.8
2002	412,413,594.8	2.3	548,181,044.7	-4.4	5.6
2003	433,945,146.9	5.2	531,386,683.2	-3.1	5.4
2004	483,879,266.4	11.5	551,841,042.0	3.8	5.6
2005	510,936,183.8	5.6	551,656,768.9	-0.03	5.6
2006	599,384,100.0	17.3	620,726,080.6	12.5	6.3
2007	587,657,000.0	-2.0	587,657,000.0	-5.3	6.0

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

Mientras que el gasto de *ramos autónomos* significó en 2007, 41 mil millones de pesos, donde se ubica a los Poderes Legislativo y Judicial vieron reducido su presupuesto en 6.7 por ciento con relación al año anterior, de manera que el gasto para estas dependencias significó 0.4 por ciento del PIB (ver cuadro 15).

Cuadro 15

Gasto Ramos Autónomos (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	21,903,243.7		32,960,508.2		0.3
2001	24,058,103.8	9.8	34,203,567.6	3.77	0.3
2002	26,689,786.8	10.9	35,476,122.5	3.72	0.4
2003	35,079,739.5	31.4	42,956,826.6	21.09	0.4
2004	31,180,937.0	-11.1	35,560,359.7	-17.22	0.4
2005	34,975,554.4	12.2	37,763,035.7	6.19	0.4
2006	43,967,500.0	25.7	45,533,029.6	20.58	0.5
2007	41,006,300.0	-6.7	41,006,300.0	-9.94	0.4

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

### 3.2. La Estructura Programática

Las clasificaciones del presupuesto en México han evolucionado en la medida en que se ha incrementado y diversificado el gasto público; esa situación reclamó un mayor control y claridad, así como mejores elementos para su seguimiento y evaluación. La categoría programática es la clasificación que agrupa de manera ordenada el universo de la acción gubernamental y tiene como propósito primordial identificar lo que se va hacer con los recursos públicos.<sup>192</sup> La reforma presupuestaria iniciada a partir de 1997, se basa principalmente en dos innovaciones. La primera consiste en un replanteamiento integral de la estructura programática que significa una *nueva clasificación y desagregación* de programas y actividades del sector público. La segunda incorpora nuevos indicadores para evaluar y llevar el seguimiento de los programas y actividades, con el propósito de obtener mayores niveles de eficacia y calidad. Lo anterior de acuerdo con el catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal.

El *gasto neto presupuestario* se divide en gasto primario y costo financiero. Las fuentes de recursos se componen de los ingresos presupuestarios (tributarios y no tributarios) y del financiamiento y del lado de las erogaciones programables (corrientes y de capital) y no programables.

Considerando la reforma presupuestaria el gasto público se puede analizar en tres dimensiones: la *administrativa*, la *económica* y la *funcional*, (ver gráfico 6). La dimensión administrativa se vincula con la dimensión funcional delimitando para cada *unidad responsable* (UR) las categorías y los elementos programáticos que les corresponden de acuerdo a las responsabilidades encomendadas.

En México ha coexistido la utilización de las clasificaciones tradicionales del presupuesto con la del presupuesto por programas y actualmente con la funcional en la Nueva Estructura Programática; al respecto se tiene la clave presupuestaria

---

<sup>192</sup> Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*, Capítulo II Gasto y Presupuesto Público, pág. 43, Instituto Politécnico Nacional, México 2001.

que sistematiza la información del presupuesto de egresos de acuerdo con las clasificaciones administrativa-funcional-programática y económicas que al desagregarse derivan en objeto del gasto.<sup>193</sup>

**Gráfico 6**



Mientras que el gasto programable se puede clasificar de la siguiente manera: *Clasificación económica*, permite medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía, identifica cada renglón de gasto según su naturaleza económica y objeto, en corriente y de capital.

Con esta clasificación se identifican los insumos que adquiere y los factores específicos que contrata el sector público para su operación, responde a la pregunta: ¿qué insumos se adquieren? o ¿qué se compra?, esta dimensión en la presentación del Presupuesto de Egresos se refiere al control y evaluación del

<sup>193</sup> *Ídem*, pág. 82.

gasto desde una perspectiva macroeconómica, debido a que da a conocer la composición del gasto corriente y la de formación de capital.

*Clasificación funcional*, agrupa las erogaciones de acuerdo con el destino de los recursos en tres funciones básicas: las de *gestión gubernamental*, las de *desarrollo social* y las *productivas*. Se enfoca al conocimiento del destino de recursos públicos, se centra en las preguntas ¿hacia dónde se orienta el gasto?, ¿para qué se gasta, para lograr qué? Esta clasificación desarrolla la estructura programática que da un orden y sistema a la orientación del gasto.

*Clasificación administrativa*; es la ordenación del presupuesto de egresos que tiene por objeto medir la asignación institucional del gasto ejercido por cada entidad de la Administración Pública. Esta clasificación identifica al responsable directo de la administración de los recursos y se refiere a la justificación de las preguntas ¿quién ejerce los recursos públicos? o ¿quién gasta?<sup>194</sup> Las clasificaciones económica y administrativa están consolidadas, de modo que su uso es generalizado porque sirven para el seguimiento del ejercicio del gasto público, mientras que la utilización de la clasificación funcional es muy limitada porque se usa sólo para la integración y presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y porque los ejecutores del gasto no la utilizan para su operación cotidiana.

También vincula las asignaciones con la ejecución del gasto; identifica el ejercicio fiscal y constituye un instrumento de control para el seguimiento y la evaluación del gasto público. Los componentes de registro son: *año, ramo, unidad responsable, unidad ejecutora, función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto, objeto del gasto, tipo de gasto, gasto con destino, fuente de financiamiento*.

El *Clasificador por objeto del gasto* es el documento que ordena de forma genérica, homogénea y coherente los recursos humanos, materiales, tecnológicos

---

<sup>194</sup> SHCP, Subsecretaría de Egresos. *El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, 5-14 pp., México 2001.

y financieros.<sup>195</sup> De acuerdo al Clasificador por objeto del gasto se entiende por Capítulo de gasto: el mayor nivel de agregación de este Clasificador que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos.

El *Concepto de gasto* es el nivel de agregación intermedio que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios, producto de la desagregación de cada capítulo de gasto, mientras que la Partida de gasto es el nivel de agregación más específico del Clasificador que describe los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para alcanzar los fines de la Institución.

La *Subpartida de gasto* es el nivel en que se desagregan algunas de las partidas del Clasificador para dar una mayor precisión al ejercicio y control interno del gasto. En tanto que el gasto corriente son las erogaciones que se realizan por conceptos de servicios personales, bienes y servicios, y otros gastos de la misma índole, que son necesarios para el desarrollo de las actividades institucionales.

Se entiende por *Ramo presupuestario* el elemento que identifica y clasifica el gasto público Federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo, secretarías, departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República, Poderes Legislativo y Judicial, Ramos Generales de Gasto y organismos públicos autónomos.

Para efectos presupuestarios los ramos se dividen en *Ramos administrativos* que se identifican con una dependencia y ramos generales que incumben a los ramos cuya asignación de recursos no corresponde al gasto directo de las dependencias, sino que son erogaciones globales previstas en el presupuesto, aunque su ejercicio está a cargo de éstas, como son el pago del servicio de la deuda, participaciones de ingresos Federales, entre otros.

---

<sup>195</sup> Diario Oficial de la Federación, *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*, 13 de octubre de 2000.

El presupuesto de los *Ramos autónomos* está constituido por los Poderes Legislativo y Judicial, así como por los órganos constitucionalmente autónomos: el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CND), mientras que el presupuesto asignado a los *Ramos administrativos*, se integra por las secretarías de Estado, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Agrarios y de Justicia Fiscal y Administrativa, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Ramo 38, denominado CONACYT.

El presupuesto de los *Ramos generales*, que tienen recursos que no están asignados al presupuesto de ninguna Secretaría de Estado en particular. Se incluyen las Aportaciones para Seguridad Social; Previsiones Salariales y Económicas (Ramo 23); el Servicio de la Deuda Pública; las Previsiones y Aportaciones para la Educación Pública en el Distrito Federal; las Participaciones a Entidades Federativas; los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; las Aportaciones a Entidades Federativas (Ramo 33); y las Erogaciones para Apoyo a Ahorradores y Deudores. Por su parte, se incluye la situación financiera de las cinco entidades bajo control presupuestario directo: el ISSSTE, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). El pago de intereses de PEMEX y CFE se incluye en el Gasto no programable.

Con la finalidad de tener un mejor ejercicio del gasto público, en cuanto a su planeación, programación, formulación, ejecución, control y evaluación, el Gobierno Federal implementó desde hace algunos años una *Nueva Estructura Programática (NEP)*, para vincular los propósitos de las políticas públicas y el quehacer de las unidades ejecutoras de los recursos públicos.<sup>196</sup> En la NEP el

---

<sup>196</sup> La estructura programática utilizada por el Gobierno Federal hasta 1997 no facilitaba el costeo de las políticas públicas de los programas gubernamentales, mucho menos de las actividades, productos, servicios y unidades ejecutoras del gasto. Inclusive, los administradores consideraban el apego a la normatividad como condición suficiente para alcanzar un desempeño satisfactorio, dejando a un lado el cumplimiento eficaz de los objetivos institucionales, ver Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. *Auditoría al desempeño*, Capítulo 2, Instrumentos que permiten la evaluación al desempeño en la Administración Pública Federal, 19-37 pp., IMCP, México 2000.



proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación presenta el gasto público a través de tres dimensiones: la administrativa, la económica y la funcional con la finalidad de conocer la asignación de los recursos para el logro de los objetivos de las políticas públicas.

La Estructura Programática es un conjunto de categorías y de elementos que sirven para darle orden y dirección al gasto público y por el otro, conocer el rendimiento esperado de la utilización de los fondos públicos. La NEP está conformada por categorías y elementos programáticos para orientar el gasto público, definir el destino de su aplicación y evaluar el desempeño. Las categorías vinculan el proceso presupuestario con la acción pública, mientras que los elementos programáticos establecen los objetivos y metas del gasto y proporcionan los elementos de evaluación.<sup>197</sup>

Por medio de las categorías programáticas se especifica el ámbito de las competencias gubernamentales en las que se aplicarán recursos públicos, mientras que los elementos programáticos establecen las características y atributos del destino del gasto, con lo cual se constituye en herramienta para la planeación, programación y la integración del presupuesto.

Las categorías programáticas corresponden a la clasificación funcional del gasto público que definen el universo de la acción gubernamental, por medio de *funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos de inversión*. Por Capítulo de Gasto el presupuesto se compone por: *1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales, 4000 Subsidios y Transferencias, 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, 6000 Obra Pública, 7000 Inversión Financiera, 8000 Participaciones y Gasto Reasignado, 9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante*.

---

<sup>197</sup> SHCP, Subsecretaría de Egresos. *El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, Capítulo 11 Modernización en materia presupuestaria, página 195, México septiembre 2000.

### **3.3. Las modificaciones del gasto**

El ciclo presupuestal se puede dividir en varias fases: a) la primera corresponde a la elaboración de un anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por parte del Ejecutivo (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); b) el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados el PEF junto con los Criterios Generales de Política Económica que contienen los lineamientos generales para el siguiente año fiscal; c) para presentar ambos documentos el Secretario de Hacienda comparece ante el pleno de la Cámara, dando inicio formalmente el proceso de discusión para la aprobación del PEF.

Después y como resultado de los debates y las reuniones al interior de las Comisiones, particularmente de la Comisión de Presupuesto; d) los grupos parlamentarios sugieren enmiendas a la propuesta original del PEF; e) una vez que se realizan los cambios y enmiendas a la propuesta original, la Comisión de presupuesto elabora un dictamen legislativo en el cual la Comisión recomienda ya sea su voto de aprobación o su rechazo; f) el dictamen que elabora la Comisión de presupuesto se presenta a votación ante el pleno de la Cámara de Diputados.

Según la apreciación de algunas organizaciones no gubernamentales es necesario que las comisiones legislativas se involucren de manera activa y a lo largo del año durante la formulación y el ejercicio presupuestario, y no sólo durante la etapa de discusión y aprobación legislativa. De otra manera los legisladores no tienen ni los recursos ni la facultad para hacer grandes modificaciones. A partir de 1997, que es la fecha en que por primera vez el partido del Presidente de la República no tuvo el control del Congreso, ha venido mejorando la función de control del órgano legislativo en la formulación de políticas y particularmente del presupuesto. No obstante, la supervisión que realiza la Cámara de Diputados sobre los programas de gasto es escasa, además de que las comisiones de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública no cuentan con el personal suficiente y calificado.

Distintos analistas y organismos han señalado la necesidad de más tiempo para examinar el presupuesto, instituciones que den apoyo técnico a sus deliberaciones y un periodo más largo para que los diputados participen en cuestiones presupuestarias.<sup>198</sup> En este sentido el Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprobó para 2005 significó un importante avance del Poder Legislativo. Resultó un esfuerzo en el que el Poder Ejecutivo no prestó apoyo, que más bien buscó frenar y obstaculizar, sin embargo la elaboración del Presupuesto se logró con las iniciativas de diversos diputados, principalmente de la oposición, del trabajo en comisiones y de los consensos por encima de los disensos.<sup>199</sup>

El 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformó la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de esa reforma se dotó a la Cámara de Diputados de la facultad expresa de modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual anteriormente debía examinar, discutir y aprobar anualmente.<sup>200</sup> Como resultado de las negociaciones alcanzadas por todos los grupos parlamentarios de oposición en la Cámara de Diputados, en 2005 se pudieron ejercer un billón 818 mil 441 millones de pesos, para permitir que el sector público contara con recursos para incentivar la reactivación económica y la generación de empleos.<sup>201</sup> Se puede afirmar que por primera vez en la historia, se contaría con un presupuesto elaborado por el Legislativo, con lo que ejercería de manera plena sus facultades e independientemente de las imperfecciones que pudiera contener, las reasignaciones y recursos adicionales con que podrían contar las distintas

---

<sup>198</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, poderosos intereses se han adueñado de partes importantes del gasto público, mismas que, en consecuencia se convierten en rubros rígidos del gasto difíciles de reasignar a las prioridades programáticas del gobierno, en Banco Mundial. *Revisión del gasto público, op. cit.*, pág. 35.

<sup>199</sup> Sin embargo, el Poder Ejecutivo presentó una controversia ante la Corte por considerar que el Legislativo había invadido su esfera de atribuciones. La Corte resolvió a favor del Ejecutivo en diversas partidas de gasto.

<sup>200</sup> Mancera de Arrigunaga, Luis Felipe. *Límites a la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, Procuraduría General de la República, Revista Mexicana de Justicia, sexta época, número 14, pág.41, México 2006.

<sup>201</sup> Según el Proyecto de Dictamen del PEF 2005, aprobado el 18 de noviembre de 2004, por los distintos grupos parlamentarios.

dependencias del sector público posibilitarían que en 2005 se generaran otro tipo de gastos. Sin embargo esta propuesta fue desechada por el Ejecutivo.<sup>202</sup>

El 20 de diciembre de 2004 el Ejecutivo inició un proceso de Controversia Constitucional, el cual fue aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual a su vez suspendió provisionalmente el ejercicio de algunas de las partidas aprobadas. El Ejecutivo Federal argumentó que la Cámara de Diputados violó los principios constitucionales de diversos poderes, jerarquía de las leyes y legalidad al modificar el PEF para el ejercicio de 2005, incluyendo disposiciones que contenían: órdenes expresas para el ejercicio de la función administrativa; materias que no competen al PEF; cuestiones contrarias a lo establecido en leyes reglamentarias; partidas en contravención del sistema nacional de planeación.<sup>203</sup>

La Cámara de Diputados respondió con la presentación de varios recursos de inconformidad respecto a dichas acciones. Pero el 17 de mayo de 2005, la SCJN decretó la nulidad de las partidas presupuestales objetadas por el Ejecutivo. No podemos olvidar que en los últimos años ha existido el uso discrecional de los recursos públicos; además de la limitada fiscalización y rendición de cuentas, función ésta, en la cual la Cámara deberá seguir insistiendo, ya que de nada sirve que se autoricen mayores recursos si no se ejercen o se ejercen mal, y si no se rinden cuentas a la sociedad de en qué se gastan los recursos públicos.

### **3.4. Normatividad Presupuestal**

Para el presupuesto de 2007 se contó con una nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>204</sup> Dicha ley de Presupuesto considera recortes

---

<sup>202</sup> De conformidad con lo establecido por el artículo 72 Constitucional, el Ejecutivo Federal decidió devolver, con sus observaciones, el documento del Presupuesto, que la Cámara de Diputados aprobó el 18 de noviembre de 2004. La mayoría opositora en la Cámara de Diputados rechazó el veto presidencial al Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 en espera de que fuese la Suprema Corte de Justicia quien resolviese el conflicto.

<sup>203</sup> La facultad de la Cámara de Diputados para modificar el PEF se debe apegar a los límites constitucionales y legales, ver Mancera de Arrigunaga, Luis Felipe. *Límites a la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, op. cit. pág.42.

<sup>204</sup> Cambios normativos y nuevos ordenamientos legales, como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que incorporó el concepto de presupuesto equilibrado y otras disposiciones relacionadas con la nueva visión de la gestión pública, como el Sistema de Evaluación del desempeño, reflejando así el nuevo modelo gerencialista y corporativo en los proyectos de presupuesto enviados a la Cámara de Diputados. Nolasco E. Edgar J. *La Política Presupuestal, limitaciones, crisis y cambio normativo*, op. cit, pág. 181.

automáticos al gasto si hay disminución de ingresos. Además se regulan los gastos personales y se plantea que la Secretaría de Hacienda será responsable de establecer y operar un sistema, con el fin de optimizar y uniformar el control presupuestario de los servicios personales para evitar pago de bonos, contratación de personal por honorarios en exceso, asesorías, y pago de estímulos.<sup>205</sup>

Con la nueva ley se busca regular la inversión, los Programas de Inversión Diferida de Riesgo en el Gasto (Pidiregas), así como endurecer las sanciones por el subejercicio de los recursos. Además, otro de los temas planteados es el de la regulación de los recursos provenientes de ingresos excedentes petroleros, ya que año con año existe conflicto entre los estados de la Federación y la Secretaría de Hacienda por ellos. Se aborda también el tema de los recortes presupuestales en el que se buscará una fórmula que impida la afectación de programas sustantivos del Gobierno Federal y de los estados en caso de una caída en los ingresos públicos.<sup>206</sup> También señala que el Ejecutivo presentará a más tardar el primero de abril de cada año escenarios macroeconómicos. En tanto que el 8 de septiembre se entregará el proyecto de PEF para aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre, mientras que con la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se obliga a que la Ley de Ingresos se apruebe el 20 de octubre en la Cámara de Diputados y el 31 de octubre en el Senado. El artículo 21 señala que en el supuesto de que disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las dependencias del Ejecutivo Federal deberán ajustar sus recursos en gastos de comunicación social, gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población; gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias; los ahorros y economías que se determinen con base en los calendarios de presupuestos autorizados a las dependencias. Asimismo, en el artículo 45 se prevé que el

---

<sup>205</sup> El 1 de marzo del 2006 la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>206</sup> Diario Oficial, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Poder Ejecutivo, SHCP 30 de marzo de 2006, también se puede consultar en SHCP, Subsecretaría de Egresos, [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx)

Gobierno Federal, la Presidencia de la República y sus dependencias estarán obligados a presentar informes trimestrales de sus gastos, y en aquellos casos en los que exista subejercicio deberán regresar en un plazo de 90 días los recursos a la dependencia encargada, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La nueva ley contiene en los artículos 112 a 118, entre otros aspectos, sanciones a los funcionarios que no ejerzan el gasto público de acuerdo a los calendarios establecidos. Asimismo se establecen medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, sin que ello afecte el logro de metas. Con este ordenamiento se busca inhibir los subejercicios, que serían sancionados. También en la ley se establecen límites al ejercicio del gasto para el Ejecutivo Federal, que perdería la antes llamada partida secreta. La evaluación es un instrumento de la rendición de cuentas que permite no sólo detectar abusos y corrupción, también contribuye a mejorar la eficiencia y efectividad de las acciones de gobierno. Por lo que la Administración Pública ha incorporado diferentes formas de medir su desempeño a través de la generación de indicadores estratégicos relacionados con los planes y programas prioritarios en el contexto de una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos ciudadanos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en tiempos recientes la adopción de transparencia, con la consiguiente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y del Servicio Civil de Carrera, así como el establecimiento del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el progreso en el desarrollo de mecanismos de coordinación de los diferentes órdenes de gobierno del Poder Legislativo fortalecen el entramado institucional necesario para avanzar en el desarrollo económico. Sin embargo, la organización señala que este es un proceso en evolución que requiere mayores logros en otras esferas.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Políticas para un Mejor Desempeño Económico*, 121-122 pp., México 2006.

En ese sentido en marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó a la Cámara de Diputados su propuesta sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, asimismo los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, con lo que el Ejecutivo pretende fortalecer la ejecución y la evaluación de la política de gasto orientada a resultados. La evaluación del desempeño es un instrumento para elevar la eficiencia, eficacia y la productividad del gasto del sector público. Se sustenta en la evaluación objetiva del gasto público por sus logros concretos, mediante indicadores fundamentados y confiables que permiten medir la rentabilidad y el impacto social de los programas y proyectos de manera tangible y verificable.<sup>208</sup>

Por otra parte, en diciembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, mediante el cual se fijó para 2007 una meta de ahorro de 25 mil 500 millones de pesos. Cabe recordar que el 18 de junio de 2003 se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (APF), con la cual se inicia de manera formal y obligatoria el servicio entre los servidores públicos de mando medio y superior de la Administración Pública. Dicha Ley establece como principios rectores del sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Además se pretende alcanzar la simplificación de las estructuras, la desregulación de los procesos y el uso racional del gasto público. A pesar de lo anterior, para algunos investigadores el control del gasto público tiene dos vertientes: 1) la fiscalización, que busca garantizar que el gasto se ejerza de manera más eficiente y con apego a la legalidad y 2) la evaluación, que va necesariamente más allá de la fiscalización, y analiza el impacto del gasto en la

---

<sup>208</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en el artículo 2, fracción LI que el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

sociedad, el desempeño de los distintos programas en los hechos y su eficacia para abatir los problemas o satisfacer las necesidades de conformidad con lo planeado.<sup>209</sup>

### 3.5. Analíticos del gasto

De acuerdo con los Analíticos de Gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación de la SHCP, el comportamiento del Capítulo 1000 del Poder Legislativo es el que se muestra en el cuadro 16:

**Cuadro 16**

Ramo 1. Poder Legislativo							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>Total</b>	<b>4,449,307.10</b>	<b>4,967,126.00</b>	<b>5,628,900.60</b>	<b>5,538,783.50</b>	<b>6,424,497.50</b>	<b>7,514,372.43</b>	<b>7,711,168.92</b>
<b>1000. Servicios Personales</b>	<b>2,276,737.40</b>	<b>2,597,877.60</b>	<b>3,056,988.90</b>	<b>3,205,583.40</b>	<b>3,582,655.60</b>	<b>3,990,745.90</b>	<b>4,430,879.64</b>
1100. Rem. al pers. de car. perm.	793,153.20	847,239.10	991,991.60	1,048,146.70	1,096,802.90	1,143,198.67	1,209,338.82
1200. Rem. al pers. de car. trans.	392,232.20	454,385.80	495,898.10	549,130.90	631,432.70	654,466.89	821,823.75
1300. Remun. adicionales y espec.	225,848.50	275,014.40	327,731.40	298,492.80	347,036.50	407,602.20	407,530.63
1400. Seguridad social y seguros	108,352.00	137,838.20	193,591.50	214,392.60	228,461.30	238,027.03	327,822.19
1500. Otras prestaciones	660,533.60	758,908.80	986,868.50	1,041,558.10	1,103,499.20	1,314,641.45	1,478,786.53
1600. Impuesto sobre nóminas	17,536.70	32,535.20	38,176.90	27,041.00	28,727.40	32,789.17	0.00
1700. Estímulos al personal	79,081.20	71,579.20	22,730.90	26,821.30	146,695.50	200,020.51	185,577.72
1800. Previs. para servs. pers.	0	20,376.90	0	0	0	0.00	0.00

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

El Capítulo *1000 Servicios Personales*, agrupa las asignaciones destinadas al pago de Dietas del Poder Legislativo, incluye las remuneraciones del personal que presta sus servicios por concepto de: prestaciones económicas; seguridad social; seguros de vida; contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales. Asimismo, establece las provisiones para cubrir las medidas de

<sup>209</sup> En México falta mucho por avanzar en materia de evaluación del gasto en dos sentidos: desde la perspectiva del control interno del gobierno y desde la perspectiva de involucrar más activamente a los legisladores y a la sociedad en la evaluación del gasto. Estas labores son indispensables para garantizar que los recursos se ejerzan no sólo legal y eficientemente, sino eficazmente. Es decir, que con los escasos recursos disponibles se atiendan efectivamente las necesidades sociales y económicas del país. Ver Romero León, Jorge. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Informe Nacional, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Probabilística, apoyado por la Agencia Británica de Cooperación (DFID), Oficina de Nicaragua, página 28, octubre 2005, México.



incremento en percepciones, prestaciones económicas, creación de plazas, y las demás medidas salariales y económicas.

**Cuadro 17**

Ramo 1. Poder Legislativo							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>2000. Materiales y suministros</b>	<b>124,067.10</b>	<b>147,787.60</b>	<b>147,831.90</b>	<b>137,847.60</b>	<b>206,080.50</b>	<b>150,299.54</b>	<b>185,266.10</b>
2100. Mat. y ut. de admon. y enseñ.	39,547.30	50,415.00	52,926.70	36,002.50	56,550.50	46,611.60	45,982.34
2200. Productos alimenticios	56,999.60	67,980.90	65,505.20	71,604.10	118,771.40	70,949.70	99,868.22
2300. Herram, refacc. y accesorios	5,142.40	4,598.90	4,269.00	4,253.60	5,521.10	2,874.04	4,308.90
2400. Mat. y artic. de construcción	8,936.60	9,889.30	11,633.50	10,777.20	9,174.60	9,746.55	12,117.41
2500. Mat. primas, quím. y farmac.	2,801.50	4,132.70	4,773.30	5,821.90	7,062.80	6,287.77	10,531.53
2600. Combustibles, lubr. y adit.	4,788.40	5,065.10	4,826.50	5,284.50	6,185.70	5,877.81	5,487.10
2700. Vestuario, prendas y art. dep.	5,851.30	5,705.70	3,897.70	4,103.70	2,814.40	7,952.08	6,970.62
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.							

El Capítulo *2000 Materiales y Suministros* se conforma de las asignaciones para la adquisición de toda clase de insumos requeridos por el Poder Legislativo para el desarrollo de sus actividades, que se contraten con personas físicas o morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público. Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza; productos alimenticios, herramientas, refacciones y accesorios; materiales para la producción y la construcción; materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; vestuario, uniformes y blancos; prendas de protección y en general, todo tipo de bienes de consumo para la realización de las actividades que deban registrarse en el activo circulante.

**Cuadro 18**

Ramo 1. Poder Legislativo							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>3000. Servicios generales</b>	<b>1,892,570.20</b>	<b>2,019,159.60</b>	<b>2,325,262.60</b>	<b>2,141,941.50</b>	<b>2,461,582.50</b>	<b>2,673,103.24</b>	<b>2,946,227.80</b>
3100. Servicios básicos	122,747.00	151,172.80	141,836.00	136,142.70	163,221.10	150,102.49	150,263.15
3200. Servicios de arrendamiento	90,442.90	96,331.30	98,147.80	90,511.10	87,654.70	84,294.84	88,956.42
3300. Ser. de ases., inf., est. e inv.	65,929.20	74,096.90	62,528.70	54,516.50	98,683.40	78,616.16	105,767.71
3400. Servs. comercial y bancario	46,180.60	126,015.00	175,635.60	135,004.50	136,286.70	140,581.98	233,419.55
3500. Servs. de mantenim. y conserv.	106,042.50	104,148.70	109,005.70	90,927.20	100,659.20	129,545.00	111,015.51
3600. Ser. de impr., publ., dif. e inf.	48,762.90	13,379.80	16,205.10	10,324.30	21,386.40	44,855.77	18,585.02
3700. Servs. de comunicación social	63,957.60	92,381.10	98,557.50	67,695.00	138,693.80	95,597.95	125,665.54
3800. Servicios oficiales	1,348,507.50	1,361,515.60	1,623,342.70	1,556,815.10	1,714,997.30	1,949,507.86	2,105,868.45
3900. Pérdidas del Erario	0	118.4	3.6	5	0	1.19	6,686.46
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.							

El Capítulo *3000 Servicios generales* contiene las asignaciones destinadas a cubrir los gastos de todo tipo de servicios que contrate el Poder Legislativo con personas físicas o morales del sector privado y social, o con instituciones del propio sector público, como servicio postal, energía eléctrica, agua, telecomunicaciones y conducción de señales analógicas y digitales. También arrendamientos; servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones; traducciones, servicio comercial, bancario, financiero, contratación de servicios con terceros y gastos inherentes; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; servicios de impresión, publicación, difusión, información y de comunicación social, entre otros. Mientras que el Capítulo *5000 Bienes Muebles e Inmuebles* reúne las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que el Poder Legislativo contrate con personas físicas o morales del sector privado y social o instituciones del sector público, para el desempeño de sus actividades. El capítulo incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo industrial; de comunicaciones y de uso informático; vehículos y equipos de transporte, así como el equipo e instrumental médico y de laboratorio. Los bienes

muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos del Poder Legislativo.

**Cuadro 19**

Ramo 1. Poder Legislativo (Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>5000. Bienes muebles e inmuebles</b>	<b>118,500.80</b>	<b>82,009.60</b>	<b>71,307.60</b>	<b>49,400.90</b>	<b>159,490.40</b>	<b>111,602,71</b>	<b>102,901,79</b>
5100. Mobiliario y equipo de admon.	31,396.50	26,813.90	17,824.30	8,922.40	11,374.40	28,200,90	32,033,25
5200. Maquinaria y equipo	68,117.00	40,475.90	38,218.80	27,016.50	55,501.20	55,771,39	59,241,22
5300. Vehículos y equipo de transp.	16,180.20	13,687.70	13,918.90	12,524.20	22,391.10	17,284,54	9,678,72
5400. Equipo e instr. médico y lab.	99.3	1,000.20	1,345.60	887.9	495.1	66,67	29,24
5500. Herramientas y refacciones	7.8	31.9	0	50	88	0,00	40,19
5700. Bienes inmuebles	2,700.00	0	0	0	69,640.70	10,094,12	0,00
5900. Otros bienes muebles e inmuebles	0	0	0	0	0	185,08	1,879,17
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.							

**Cuadro 20**

Ramo 1. Poder Legislativo (Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>6000. Obras Públicas</b>	<b>35,804.80</b>	<b>116,770.50</b>	<b>23,809.00</b>	<b>1,351.50</b>	<b>7,706.90</b>	<b>583,180,48</b>	<b>41,495,32</b>
6100. Obras Públicas por contrato	35,804.80	116,770.50	23,809.00	1,351.50	7,706.90	583,180,48	41,495,32
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.							

Por su parte, el *Capítulo 6000 Obras Públicas* agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios que el Poder Legislativo contrate con personas físicas o morales, necesarios para construir, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como el costo derivado de la realización de obras públicas por administración directa. Incluye todo tipo de adquisición de bienes y servicios relacionados con la obra pública.

### Cuadro 21

Ramo 1. Poder Legislativo							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>7000. Inv. financiera y ayudas</b>	<b>1,536.80</b>	<b>3,521.10</b>	<b>3,700.60</b>	<b>2,658.60</b>	<b>6,981.60</b>	<b>5,440.56</b>	<b>4,398.27</b>
7500. Erog. a sect. social y privado	1,536.80	3,521.10	3,700.60	2,658.60	6,981.60	5,440.56	4,398.27

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

Se agrupa en el *Capítulo 7000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Pensiones, Jubilaciones y Otras Erogaciones* a las diversas asignaciones derivadas del cumplimiento de obligaciones del Poder Legislativo para otorgar apoyos o ayudas extraordinarias a los sectores social y privado.

Un ejemplo de cómo se integran los capítulos y partidas lo encontramos en el Proyecto de Presupuesto 2006 para el Poder Legislativo, el cual se formuló e integró, atendiendo las previsiones de ingreso y de gasto público Federal, el índice inflacionario estimado para el año 2006, así como los criterios de racionalidad y austeridad presupuestal establecidos al interior de la Cámara de Diputados. Estos lineamientos, además de ser permanentes, procurarán incrementar las medidas de uso más racional de los recursos disponibles, cuidando de no afectar con ello la función sustantiva de este Órgano Legislativo.<sup>210</sup> Según el proyecto de 2006 este proceso consideró tres elementos fundamentales: primero, las prioridades establecidas por los Órganos de Gobierno de la H. Cámara de Diputados en torno a las tareas legislativas; segundo, el impacto presupuestal que se presenta al concluir e iniciar el periodo constitucional de la LIX y LX Legislaturas, respectivamente; y tercero, las erogaciones para atender los requerimientos previstos y estimados por los ámbitos legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara. De acuerdo con el documento para el rubro de *Servicios Personales* se consideraron las erogaciones por concepto de pago de dietas de los diputados; incrementos salariales; remuneraciones al personal; prestaciones sociales, económicas y de seguridad social, en los términos de la legislación vigente, así

<sup>210</sup> Ver SHCP. *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2006*, Estrategia Programática, 01. Poder Legislativo. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), Egresos, Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006.

como el pago del impuesto del aguinaldo, prima vacacional y seguro de separación individualizado. En este rubro en particular, las nuevas necesidades de las áreas administrativas y legislativas de este Órgano Legislativo contemplan la creación de nuevas plazas de mandos medios y superiores y la autorización de 187 plazas de personal de base y sindicalizadas.

Por otro lado, en el rubro de los *Servicios Generales*, en el proyecto se da continuidad a los programas de difusión del quehacer legislativo autorizados por los Órganos de Gobierno, tanto en medios impresos, televisivos y radiofónicos, como son las campañas de posicionamiento y los trabajos legislativos de las diferentes Comisiones Legislativas. Para el rubro de los *Materiales y Suministros*, las previsiones de gasto se mantienen con el presupuesto mínimo de crecimiento para dar cumplimiento a las funciones de las diferentes áreas de la Cámara. Según el proyecto de 2006, con respecto al rubro de los *Bienes Muebles e Inmuebles*, es importante la continuidad del programa de actualización de los equipos de comunicaciones, telecomunicaciones, bienes informáticos y licencias de *software*; lo anterior, con el propósito de robustecer la función legislativa, la diversificación de los apoyos técnicos que demandan las actividades parlamentarias y el desarrollo adecuado de las tareas administrativas.

Para el rubro de *Obra Pública*, se consideran necesidades impostergables como la rehabilitación, conservación y mantenimiento correctivo de los inmuebles del Órgano Legislativo, los que se han aplazado por años por razones de diversa índole; también se terminará la edificación del nuevo Centro de Desarrollo Infantil. Asimismo, se contemplan proyectos como la construcción de nuevos almacenes generales, talleres gráficos, comedor y vestidor de empleados, la restitución del área de estacionamientos, mantenimiento preventivo y correctivo de celdas de cimentación, rehabilitación de áreas comunes, entre otros. Con relación al rubro de la *Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Pensiones, Jubilaciones y Otras Erogaciones* el único gasto incrementado es el correspondiente a Funerales y Pagos de Defunción. El proyecto considera el

índice inflacionario estimado para el año 2005; el impacto que ocasionen los incrementos salariales; las prestaciones sociales y económicas, así como las erogaciones que realice este Órgano Legislativo por concepto de seguridad social, en los términos de la legislación vigente. Incluye otros rubros de gasto determinados en el presupuesto. El documento argumenta a favor de las necesidades que enfrentará en el siguiente ejercicio la Cámara. Para *Servicios Personales*, se tiene previsto ocupar las plazas del Centro de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, cubrir las dietas de los diputados y las remuneraciones al personal, prestaciones sociales y económicas, el pago del impuesto del aguinaldo y del seguro de separación individualizado. En el mismo sentido expone que se establecieron como nuevas necesidades, la compra de equipo de comunicaciones y telecomunicaciones, y de licencias para el uso de sistemas informáticos. Adicionalmente a este gasto, se tiene estimada la adquisición de equipo para el Programa de Resguardo y Seguridad Integral de la Cámara de Diputados y de computadoras para sustituir los bienes obsoletos.

El proyecto justifica que para el rubro de *Obra Pública*, la Cámara desarrollará la reestructuración y cimentación de los edificios del Recinto Legislativo; los accesos y rampas para personas con capacidades diferentes; la construcción del edificio que albergará al Centro de Desarrollo Infantil; la edificación de las instalaciones para almacenes, imprenta y comedores; restitución de base, sub-base y superficie de rodamiento de las áreas destinadas a estacionamientos exteriores, y en general, los servicios de mantenimiento y conservación de inmuebles y equipo. Concluye argumentando el proyecto que en ejercicios fiscales anteriores se pospusieron por los recortes presupuestales o por la implantación de las medidas de austeridad. A pesar de lo anterior no existen comparativos en las partidas de gasto, del personal que conforma las áreas, de las licitaciones previas, de los programas y objetivos alcanzados o del avance de obras y servicios en base a lo cual se solicita más presupuesto. Lo mismo ocurre con el presupuesto del Senado y de la ASF.

### 3.6. Analítico de gasto de la Auditoría Superior de la Federación

De conformidad con el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAVI), para la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la ASF ha estimado la realización de revisiones que corresponden a la Cuenta Pública y al Informe de Avance de Gestión Financiera.<sup>211</sup> El Proyecto de Presupuesto 2006 para la ASF representó un incremento de 34 millones de pesos (4.7 por ciento), respecto del presupuesto para el ejercicio fiscal 2005, al pasar de 738.5 millones de pesos a 772.8 millones de pesos. Para 2007 el presupuesto de la ASF en pesos constantes fue de 925 millones de pesos, lo que significó un incremento de 19.8 por ciento respecto al año anterior y las auditorías practicadas alcanzaron 962, lo que representó un aumento de 27.6 por ciento en relación con las de hace un año y el costo promedio por auditoría fue de 962 mil pesos cuando en el 2000 fue de 1 millón 828 mil pesos, mientras que el promedio del presupuesto de la ASF de 2000 a 2007 fue de 738 millones de pesos, las auditorías practicadas promediaron 514 durante el periodo y el costo promedio por auditoría fue de 1 millón 634 mil pesos, pero en el costo promedio de auditoría se observa una disminución de 47 por ciento durante el periodo (ver cuadro 22).

**Cuadro 22**

<b>Costo Promedio de Auditorías 2000-2007</b>						
<b>(Miles de pesos)</b>						
<b>Año</b>	<b>Gasto ASF</b>		<b>Auditorías</b>		<b>Costo</b>	
	<b>(Constantes)</b>	<b>Var.% real</b>	<b>Practicadas</b>	<b>Var. %</b>	<b>Promedio</b>	<b>Var. %</b>
2000	570,422.80		312		1,828.28	
2001	691,767.70	21.3	355	13.8	1,948.64	6.58
2002	767,943.00	11.0	336	-5.4	2,285.54	17.29
2003	734,593.20	-4.3	338	0.6	2,173.35	-4.91
2004	708,738.10	-3.5	424	25.4	1,671.55	-23.09
2005	738,533.00	4.2	627	47.9	1,177.88	-29.53
2006	772,893.40	4.7	754	20.3	1,025.06	-12.97
2007	925,748.12	19.8	962	27.6	962.32	-6.12
<b>2000-2007</b>	<b>738,829.91</b>	<b>62.3</b>	<b>514</b>	<b>208.3</b>	<b>1,634.08</b>	<b>-47.4</b>

Fuente: ASF, Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

<sup>211</sup> La Auditoría Superior de la Federación deberá presentar los resultados de la revisión del Informe de Avance de la Gestión Financiera y rendir el Informe del Resultado sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Cabe mencionar que el presupuesto asignado a la ASF en el año 2004, resultó insuficiente, lo que obligó a la entidad a implementar un severo programa de restricción presupuestaria que le permitiera fiscalizar aproximadamente el 2.0 por ciento del gasto programable del Gobierno Federal, considerando revisiones selectivas de los ingresos federales, la deuda pública y las cuentas de balance de algunas entidades públicas.

El presupuesto de la ASF explica en forma detallada las características de los recursos del crecimiento planteado, bajo dos premisas generales fundamentales:

- 1) Gasto regularizable que representa gasto corriente y de capital necesario para enfrentar requerimientos normales y recurrentes, así como para cubrir rezagos provenientes de presupuestos deficitarios de años anteriores, y los compromisos normales del nuevo ejercicio fiscal; y

- 2) Gasto no regularizable que representa erogaciones extraordinarias derivadas de acciones de impacto sólo en el año 2007, no repetibles en años subsecuentes, por lo que si bien incrementan el presupuesto de este año, no implica recurrencia de recursos futuros.

Durante los últimos años al interior del capítulo 1000, las partidas de gasto que observan una mayor concentración de recursos son la 1500 Otras prestaciones, así como las partidas 1100 Remuneraciones al personal de carrera permanente y 1700 Estímulos al personal.



**Cuadro 23**

Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>Total</b>	<b>484,411.30</b>	<b>575,177.60</b>	<b>597,221.00</b>	<b>618,689.60</b>	<b>682,880.10</b>	<b>743,035.10</b>	<b>925,748.12</b>
<b>1000. Servicios personales</b>	<b>394,710.40</b>	<b>474,135.10</b>	<b>533,862.60</b>	<b>552,468.40</b>	<b>591,955.60</b>	<b>652,867.66</b>	<b>742,024.21</b>
1100. Rem. al pers. de car. perm.	66,079.40	74,531.90	81,288.90	81,322.50	82,835.20	86,417.99	102,305.82
1200. Rem. al pers. de car. trans.	2,322.70	3,928.40	3,114.90	3,278.70	4,896.40	12,209.30	18,461.49
1300. Remun. adicionales y espec.	28,364.20	34,637.70	46,926.80	43,222.70	52,275.20	57,429.13	54,999.11
1400. Seguridad social y seguros	35,070.50	38,866.10	45,371.50	55,860.10	56,216.70	61,868.71	72,647.59
1500. Otras prestaciones	247,936.90	302,261.80	331,926.40	345,428.30	330,322.10	350,560.91	417,673.17
1600. Impuesto sobre nóminas	6,526.90	8,119.40	11,994.80	10,157.40	10,774.60	11,741.49	0.00
1700. Estímulos al personal	8,409.80	11,789.80	13,239.30	13,198.70	54,635.40	72,640.14	75,937.04
1800. Previs. para servs. pers.	0	0	0	0	0	0.00	0.00
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.							

La ASF pretende compensar el impacto inflacionario, otorgar dentro de los niveles autorizados incrementos generales a sueldos y salarios al personal operativo de base y de confianza y atender la mejora de servicios en general. En el Proyecto de Presupuesto 2006, en el Capítulo 1000 Servicios Personales se calculó considerando el 100 por ciento de la plantilla autorizada compuesta de 1,413 servidores públicos de estructura y 20 plazas de honorarios asimilados. Incluye también el efecto de homologación y compactación de plazas de personal operativo de confianza y una previsión para revisión del Convenio Sindical del 15.0 por ciento.

En tanto que al interior del capítulo 2000, las partidas de gasto que observan una mayor concentración de recursos son la 2100 Materiales y útiles de administración y enseñanza así como las partidas 2200 Productos alimenticios y 2400, Materiales y artículos de construcción.

**Cuadro 24**

Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>2000. Materiales y suministros</b>	<b>9,742.40</b>	<b>7,505.60</b>	<b>6,070.40</b>	<b>5,751.00</b>	<b>6,551.40</b>	<b>5,831.22</b>	<b>8,121.65</b>
2100. Mat. y ut. de admon. y enseñ.	4,565.90	2,718.10	2,345.60	2,753.60	3,771.80	3,626.61	4,553.99
2200. Productos alimenticios	759.4	744	717.3	703.2	794.1	833.02	983.38
2300. Herram, refacc. y accesorios	416.4	407.6	257.1	572.7	1,001.30	385.25	206.29
2400. Mat. y artic. de construcción	864.5	658.7	418.2	410.9	488.7	389.46	1,498.02
2500. Mat. primas, quím. y farmac.	81.1	64.9	30	30.8	65.3	78.25	105.08
2600. Combustibles, lubr. y adit.	2,324.30	2,070.00	1,533.80	607.9	200.1	210.10	459.50
2700. Vestuario, prendas y art. dep.	730.8	842.3	768.5	671.8	230	308.53	315.39

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

Por su parte, en el capítulo 3000 las partidas de gasto que observan una mayor concentración de recursos son la 3300 Servicios de asesoría, información, estudios e investigaciones, así como las partidas 3800 Servicios oficiales y 3400 Servicios comercial y bancario.

**Cuadro 25**

Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>3000. Servicios generales</b>	<b>61,186.10</b>	<b>82,484.50</b>	<b>57,075.00</b>	<b>52,854.30</b>	<b>69,915.70</b>	<b>55,140.70</b>	<b>135,320.76</b>
3100. Servicios básicos	4,871.60	6,857.70	7,196.00	7,131.90	7,962.80	9,194.46	11,640.48
3200. Servicios de arrendamiento	919	936.5	904.8	873.8	761.2	945.67	1,032.85
3300. Ser. de ases., inf., est. e inv.	22,875.20	38,701.10	28,815.70	18,883.70	25,865.90	13,916.63	46,642.88
3400. Servs. comercial y bancario	7,408.30	9,814.90	4,595.10	8,395.20	11,224.30	7,295.99	24,142.49
3500. Servs. de mantenim. y conserv.	3,562.70	4,170.30	2,442.40	3,571.30	7,517.70	5,637.75	8,286.06
3600. Ser. de impr., publ., dif. e inf.	3,275.70	1,282.80	677.4	833.6	880.3	993.89	1,261.87
3700. Servs. de Comunicación Social	0	333.6	618	555.6	1,189.20	2,038.22	3,383.75
3800. Servicios oficiales	18,273.60	20,387.60	11,822.00	12,606.20	14,514.30	15,118.10	38,049.76
3900. Pérdidas del Erario	0	0	3.6	3	0	0,00	880.62

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

En el capítulo 5000, las partidas de gasto que observan una mayor concentración de recursos son la 5200 Maquinaria y equipo, así como la partida 5100 Mobiliario y equipo de administración.

**Cuadro 26**

Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>5000. Bienes muebles e inmuebles</b>	<b>11,244.20</b>	<b>8,481.40</b>	<b>169.5</b>	<b>6,844.10</b>	<b>8,721.10</b>	<b>16.476,87</b>	<b>25.552,43</b>
5100. Mobiliario y equipo de admon.	2,483.20	1,556.10	107.7	1,638.70	3,989.60	1.438,13	5.343,38
5200. Maquinaria y equipo	5,415.60	5,579.10	61.8	5,155.40	4,643.50	13.150,43	16.709,70
5300. Vehículos y equipo de transp.	637.6	1,314.30	0	0	0	1.703,23	1.579,99
5500. Herramientas y refacciones	7.8	31.9	0	50	88	0,00	40,19
5700. Bienes inmuebles	2,700.00	0	0	0	0	0,00	0,00
5900. Otros Bienes muebles e inmuebles	0	0	0	0	0	185,08	1.879,17

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

En 2006 se avanzó en la construcción de oficinas en el Anexo "A" del edificio. No obstante la ASF advierte del aumento en los costos de construcción que incrementaron la estimación de la obra pública proyectada.

**Cuadro 27**

Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>6000. Obras Públicas</b>	<b>7,438.20</b>	<b>2,571.00</b>	<b>43.4</b>	<b>771.8</b>	<b>4,918.10</b>	<b>11.841,22</b>	<b>13.884,13</b>
6100. Obras Públicas por contrato	7,438.20	2,571.00	43.4	771.8	4,918.10	11.841,22	13.884,13

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

En el capítulo 6000, la partida de gasto que observa una mayor concentración de recursos es la 6100 Obras Públicas por contrato.

**Cuadro 28**

Ramo 1. Auditoría Superior de la Federación							
(Miles de pesos)							
Capítulo / Partida	Ejercido 2001	Ejercido 2002	Ejercido 2003	Ejercido 2004	Ejercido 2005	Ejercido 2006	Ejercido 2007
<b>7000. Inversión financiera y ayudas</b>	0	0	0	0	818.20	877,43	844,95
7500. Erogaciones a sect. social y privado	0	0	0	0	818.20	877,43	844,95

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años, 2000-2007.

Mientras que en el capítulo 7000, la partida de gasto que observa una mayor concentración de recursos es la 7500 Erogaciones a sector social y privado.

Es importante mencionar que la información por partida de gasto está compuesta a su vez por subpartidas. A pesar de que en los últimos años se ha avanzado al contar con información por concepto, capítulo y partida, aún no se cuenta con mayores niveles de desagregación, como podrían ser las subpartidas.<sup>212</sup> De manera que contar con niveles de desagregación del gasto público posibilitaría contar con más elementos para verificar objetivos, metas, programas del Poder Legislativo. Además si los recursos que se destinan a las Cámaras de Diputados, Senadores y a la ASF se están empleando para los fines que se indican en el Presupuesto de Egresos.

Es en este sentido, que los especialistas estiman que a pesar de los avances la fiscalización practicada en México, observa pendientes relacionados con la influencia marginal que tiene para coadyuvar en la mejora del gasto público cuyo ejercicio no se traduce en tasas apropiadas de crecimiento económico, un combate más decidido a la corrupción, y una calidad mayor del marco de la rendición de cuentas.<sup>213</sup>

<sup>212</sup> En las páginas de las Cámaras de Diputados, Senadores y en la de la ASF en la sección de "Transparencia" no se cuenta con información desagregada a nivel de subpartidas, ni tampoco existe un comparativo con relación al mismo periodo de que se trate del año anterior. Ver [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx), [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

<sup>213</sup> Michel Padilla, Roberto. Transición y modernización de la fiscalización superior en México, *op. cit.*, pág. 150.

## **CAPÍTULO IV**

### **La fiscalización en el Poder Legislativo**

El presente capítulo describe la fiscalización en el Poder Legislativo. Se expone la forma de darle seguimiento al gasto en el Congreso a través del contenido de la Cuenta Pública así como del proceso del informe que presenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por lo que se muestran los análisis de los informes de resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2000 a 2007.

Ambas Cámaras poseen facultades de supervisión y control sobre los órganos de la Administración Pública Federal, particularmente de control presupuestal, de la Cuenta Pública y de la política exterior. Entre las facultades exclusivas del Senado, destaca analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas; ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, entre otras.

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene, entre otras, facultades exclusivas; aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la Cuenta Pública, cuyo objeto es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. El control ejercido por los órganos parlamentarios coexiste y se complementa con el control administrativo del presupuesto.

#### 4.1. La Fiscalización en el Senado

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, según el artículo 50 de la Constitución. La Cámara de Diputados se compone de representantes electos en su totalidad cada tres años.<sup>214</sup> Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada uno de los 31 estados y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría.<sup>215</sup>

El artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, en concordancia con el artículo 70 de la CPEUM que establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), dispone que será la Junta de Coordinación Política el órgano que designe el monto de las subvenciones de los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados son reconocidos como el conjunto o agrupación de diputados, según su afiliación de partido, mientras que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo;

---

<sup>214</sup> Dicha Cámara está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 50, 51 y 52, Secretaría de Gobernación, página 61, febrero 2006.

<sup>215</sup> Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establece las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, como lo establece el artículo 56. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ídem.*

puesto que éstos deberán contribuir en la orientación y estimulación y la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.<sup>216</sup>

Ambas Cámaras poseen facultades de supervisión y control sobre los órganos de la Administración Pública Federal, particularmente de control presupuestal, de la Cuenta Pública y de la política exterior. La utilización de las comisiones parlamentarias, particularmente de aquellas especializadas, se ha revelado como una forma de garantizar un control más eficiente de la administración. Dichas comisiones tienen como misión principal el seguimiento de la actividad del gobierno en un dominio específico de su desempeño.<sup>217</sup>

Entre las facultades exclusivas del Senado, definidas en el Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas; ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, entre otras. Además de que la Cámara de Senadores lleva a cabo el proceso legislativo. A pesar de la competencia que tiene el Senado en la política exterior, se ha convertido únicamente en un revisor rutinario e intrascendente de los acuerdos, convenciones y tratados internacionales que suscribe el Presidente de la República en nombre del Estado mexicano.<sup>218</sup> El control ejercido por los órganos

---

<sup>216</sup> Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano*, Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma, Segunda parte, pág. 96 y 130, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, abril 2006, México.

<sup>217</sup> Vázquez Alfaro, José Luis. *El control de la Administración Pública en México*, op. cit.

<sup>218</sup> La potestad del Senado en materia de control es cuestionable ya que a pesar de que el Senado puede, por decisión de 64 miembros, crear comisiones de investigación para vigilar y auditar aquellas empresas públicas descentralizadas o empresas de participación estatal susceptibles de actos de corrupción o, en su caso, dar seguimiento a las actividades que desarrollan éstas, solamente en contadas ocasiones (seis para ser exactos) han sido creadas dichas comisiones, sin que los resultados de la investigación fueran del dominio público pues las indagaciones sólo se reducen a la formulación de un informe para el Ejecutivo. Ver Altamirano Santiago, Mijael. *El Senado en las democracias contemporáneas*, el caso mexicano desde una perspectiva comparada, Plaza y Valdés editores, 393-402 pp. México 2004.

parlamentarios coexiste y se complementa con el control administrativo del presupuesto.<sup>219</sup> José Luis Vázquez Alfaro, estima que el Congreso de la Unión ejerce de manera discrecional los recursos que le corresponden, puesto que no existe instrumento mediante el cual informe a la ciudadanía cómo se emplean los recursos dentro del Congreso. Otro autor considera indispensable informar de manera detallada el desglose de cada una de las partidas, así como precisar sus montos y justificaciones. De tal manera, el Congreso de la Unión entraría en el marco de transparencia que la sociedad exige.<sup>220</sup>

#### 4.1.1. Informe de la Cuenta Pública 2006

La Auditoría Superior de la Federación realizó en 2006 una Auditoría Financiera y de Cumplimiento de la Cámara de Senadores<sup>221</sup>, y Seguimiento a las Observaciones Determinadas por la Contraloría Interna de dicha entidad.<sup>222</sup> La Auditoría verificó en forma integral que la gestión financiera de la Cámara de Senadores se realizó con sujeción a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables, también evaluó las acciones efectuadas para dar atención a las observaciones determinadas por su Contraloría Interna.<sup>223</sup>

---

<sup>219</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, pág. 251.

<sup>220</sup> Camacho Vargas, José Luis, *op. cit.*, pág. 136.

<sup>221</sup> **Financieras y de Cumplimiento.** Por cuanto hace a los ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados, recaudados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables. En materia de egresos, el propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados a las entidades fiscalizadas, se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones propias de los entes públicos y que se registraron con base en los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental y en lo señalado por el Clasificador por Objeto del Gasto. Se revisa que las operaciones fueron registradas con base en los manuales de contabilidad y que estén sustentadas en la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, que reúna los requisitos legales y normativos aplicables. Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su distribución y utilización; se constata, documentalmente, que los servicios fueron recibidos; y, en su caso, se realizan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios, para confirmar que las operaciones correspondieron a las reportadas. En lo que respecta a los pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados que estén debidamente registrados en la contabilidad y revelados en los estados financieros. Ver ASF, *Informe Ejecutivo*, Marco Metodológico, Cuenta Pública 2006.

<sup>222</sup> **Auditorías de Seguimiento.** Su objetivo es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la ASF en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes. Estas revisiones se basan, fundamentalmente, en el análisis de la información y documentación que presentan las entidades fiscalizadas y la verificación en campo de las medidas instrumentadas para corregir lo observado. Ver ASF, *Ídem*.

<sup>223</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México 2008.



En la Cuenta Pública 2006 el Senado reportó un presupuesto ejercido en los capítulos 1000 Servicios Personales, 2000 Materiales y Suministros, 3000 Servicios Generales, 5000 Bienes Muebles e Inmuebles y 7000 Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras por 1 mil 952.1 millones de pesos, de los cuales se revisaron 1 mil 325.4 millones de pesos que representan el 67.9 por ciento del total ejercido.

En lo referente a las asignaciones a los grupos parlamentarios que tuvieron por objeto apoyar el desarrollo de las funciones legislativas y de gestoría de los senadores, por un total de 548.8 millones de pesos, únicamente se revisaron los recibos firmados que comprueban la transferencia de los recursos a los grupos, en virtud de que no se proporcionó el acceso a la documentación justificativa y comprobatoria de este gasto, lo que constituyó una limitante para el proceso de fiscalización.

Cargo a la partida 1201 Honorarios, se cubrió el pago de dos prestadores de servicios profesionales que no fueron asimilados a sueldos y salarios por 1 millón 789 mil pesos. Se pagaron indebidamente gastos por concepto de Seguro de Salud para la Familia por un importe total de 1 millón 96 mil pesos, con la finalidad de que los prestadores de servicios profesionales de apoyo en las áreas de los órganos directivos, comisiones y despachos de senadores tuvieran acceso al seguro médico del IMSS. La auditoría detectó errores y omisiones de la información financiera por 1 millón 789 mil pesos. La cuantificación monetaria de las observaciones<sup>224</sup>, por 1 millón 096 mil pesos, que se consideran como recuperaciones probables. La ASF emitió 11 observaciones<sup>225</sup> que generaron 12 acciones<sup>226</sup>: 11 recomendaciones y 1 solicitud de aclaración-recuperación<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> **Cuantificación monetaria** de las observaciones determinadas por la ASF a causa del incumplimiento e inobservancia de las disposiciones legales y normativas vigentes, lo cual no necesariamente implica recuperaciones o daños a la Hacienda Pública Federal. Ver ASF, *Informe Ejecutivo, op. cit.*

<sup>225</sup> Los resultados describen los hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría. Las **observaciones** derivan de los resultados y corresponden al señalamiento puntual de las debilidades e irregularidades detectadas, ver ASF, *Informe Ejecutivo, op. cit.*

<sup>226</sup> **Acciones Promovidas.** Son consecuencia y complemento inseparable de las observaciones de auditoría. Se clasifican genéricamente en preventivas y correctivas, ver ASF, *Informe Ejecutivo, op. cit.*

## Cuadro 29

Cámara de Senadores Revisado 2006			
(Miles de pesos)			
Partida	Descripción	Ejercido	Revisado
<b>Total</b>		<b>1,405,445.20</b>	<b>1,325,435.40</b>
1101	Dietas	260,143.10	259,366.00
1103	Sueldos base	64,215.30	62,483.60
1201	Honorarios	271,005.90	271,005.90
1307	Compensaciones por servicios especiales	10,993.80	5,672.40
1509	Compensación garantizada	135,164.40	133,823.40
1701	Estímulos por productividad y eficiencia	37,049.70	37,038.50
2101	Materiales y útiles de oficina	4,595.60	665
2603	Combustibles, lubricantes y aditivos destinados a servicios administrativos	2,320.90	198.8
3304	Otras asesorías para la operación de programas	11,173.40	399.1
3414	Subcontratación de servicios con terceros	5,734.20	1,523.20
3804	Congresos y convenciones	7,633.60	853.9
3811	Pasajes nacionales para servidores públicos en comisiones	34,879.30	751.6
3813	Pasajes internacionales para servidores públicos en comisiones	8,606.80	453.9
3827	Asignaciones a los grupos parlamentarios	548,870.20	548,870.20
5101	Mobiliario	2,787.70	2,058.60
7512	Compensaciones por servicios de carácter social	271.3	271.3

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006.

## 4.1.2. Informe de la Cuenta Pública 2005

En la revisión en la Cámara de Senadores se realizó una auditoría financiera y de cumplimiento en relación con los Egresos Presupuestales del Capítulo 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, cuyo objetivo consistió en verificar que el presupuesto reportado como ejercido en el Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF) 2005<sup>228</sup> por la Cámara de Senadores en el capítulo mencionado se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables, se determinó revisar un monto de 4,003.1 miles

<sup>227</sup> **Solicitud de Aclaración.** Es el instrumento mediante el cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada la documentación soporte por operaciones no justificadas y/o comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar lo observado o promover otro tipo de acción. Los responsables en la entidad fiscalizada disponen de un plazo de 45 días hábiles para justificar y presentar la documentación comprobatoria correspondiente; de no ser atendido este requerimiento en tiempo y forma, la ASF formulará el pliego de observaciones correspondiente, ver ASF, *Informe Ejecutivo, op. cit.*

<sup>228</sup> **Informe de Avance de Gestión Financiera.** El Informe, que como parte integrante de la Cuenta Pública, rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas, ver Artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

de pesos, que representa el 100 por ciento de los recursos reportados en el Informe de Avance de Gestión Financiera 2005.<sup>229</sup>

La revisión se efectuó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable y atendiendo a los ordenamientos jurídicos, las disposiciones normativas y los principios de contabilidad aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas.

El trabajo se desarrolló de conformidad con las normas y guías para la fiscalización superior que se consideraron aplicables a las circunstancias, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría, no presenta errores importantes. Esta auditoría se ejecutó mediante pruebas selectivas, por lo cual la opinión se refiere sólo a la muestra de las operaciones revisadas.

**Cuadro 30**

Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2005 (Millones de pesos)		
Partida	Descripción	Revisado
<b>5000</b>	<b>Bienes Muebles e Inmuebles"</b>	<b>4.00</b>
	<b>Muestra Auditada</b>	<b>4.00</b>
1501	Mobiliario	0.04
1502	Equipo de administración	0.20
5204	Equipo y aparatos de comunicaciones y telecomunicaciones	0.56
5206	Bienes informáticos	0.57
5304	Vehículos y equipos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	2.61
5401	Equipo médico y laboratorio	0.02

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005.

Con base en lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, y respecto de la muestra antes señalada, la Cámara de Senadores cumplió -en las operaciones examinadas- con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, programación, ejercicio y pago de los bienes adquiridos. Como resultado de la revisión practicada, la Auditoría Superior

<sup>229</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, México 2007.

de la Federación promovió una acción orientada principalmente a propiciar el cabal cumplimiento de la normativa y la legislación.

#### **4.1.3. Informe de la Cuenta Pública 2003**

Durante el ejercicio fiscal 2003, el Senado ejerció un presupuesto de 1 mil 732 millones de pesos, recursos superiores en 22.7 por ciento nominal en relación con 2002. La ASF practicó una auditoría financiera y de cumplimiento, de manera que se realizó una evaluación del ejercicio de los egresos presupuestales de los capítulos 3000 Servicios Generales y 5000 Bienes Muebles e Inmuebles.<sup>230</sup>

El Senado reportó que se ejercieron en los capítulos 3000 Servicios Generales, 734.3 millones de pesos y 5000 Bienes Muebles e Inmuebles, 44.2 millones de pesos, que representan el 45 por ciento del total de su presupuesto ejercido. Del universo seleccionado por 778.5 millones de pesos, se auditó una muestra de 565.1 millones de pesos. Las áreas revisadas fueron: la Tesorería, las direcciones generales de Contabilidad, de Programación, de Presupuesto y Finanzas, de Recursos Materiales y Servicios Generales, y las direcciones de Adquisiciones, de Mantenimiento de Bienes Muebles e Inmuebles, de Servicios Torre de Caballito, todas dependientes de la Secretaría General de Servicios Administrativos. La ASF considera que no existen observaciones importantes.

Sin embargo, pueden destacarse dos casos en los que la ASF solicita la intervención del Órgano Interno de Control (OIC), del ente auditado. En uno, por eximir a una empresa de servicios del otorgamiento de una fianza de cumplimiento, y en otro, por alterar el sello de recepción de entrada de bienes al almacén. Se generaron 9 observaciones a la HCS, que derivaron en 11 acciones,

---

<sup>230</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003*, México 2005.

de las cuales 9 son recomendaciones<sup>231</sup> y 2 solicitudes de intervención del OIC<sup>232</sup>. De las 11 acciones, 9 son de naturaleza preventiva<sup>233</sup> y 2 de carácter correctivo.

**Cuadro 31**

Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2003 (Millones de pesos)		
Partida	Descripción	Revisado
<b>3000</b>	<b>Servicios Generales</b>	<b>533.5</b>
<b>5000</b>	<b>Bienes Muebles e Inmuebles</b>	<b>31.6</b>
	<b>Muestra Auditada</b>	<b>565.1</b>
3201	Arrendamiento de edificios y locales	60.0
3504	Mantenimiento y conservación de inmuebles	7.2
3505	Servicios de lavandería, limpieza higiene y fumigación	9.0
3827	Asignación a grupos parlamentarios	457.3
5101	Mobiliario	0.7
5102	Equipo de administración	2.7
5103	Equipo educacional y	0.4
5206	Bienes informáticos	14.4
5304	Vehículos y equipos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	13.4

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003.

#### 4.1.4. Informe de la Cuenta Pública 2002

En 2002, el Senado ejerció un presupuesto de 1 mil 411.8 millones de pesos, lo cual representa un aumento del 11 por ciento respecto del presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal de 2001. La auditoría verificó que el presupuesto asignado en 2002 a la Cámara de Senadores en el Capítulo 1000 Servicios Personales, se

<sup>231</sup> **Recomendación.** Acción de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada, orientada a corregir deficiencias o irregularidades de carácter administrativo y promover la aplicación de las mejores prácticas gubernamentales, ver ASF, Informe Ejecutivo, Marco Metodológico, Cuenta Pública 2003.

<sup>232</sup> **Solicitud de Intervención del Órgano Interno de Control.** Es el procedimiento por el cual la ASF solicita al OIC en la entidad fiscalizada, que en el ámbito de sus atribuciones amplíe la revisión, evalúe y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos que incurrieron en irregularidades en su gestión e informe. La no atención de este tipo de acción en tiempo y forma, genera la promoción del fincamiento de una responsabilidad administrativa ante la Secretaría de la Función Pública o las autoridades competentes, ver ASF, Informe Ejecutivo, *Op. cit.*

<sup>233</sup> **Acciones Preventivas Recomendación.** Es la sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada para corregir una deficiencia o irregularidad de carácter administrativo. Generalmente está relacionada con deficiencias del control interno y se promueve con la finalidad de fortalecer los mecanismos de operación, los sistemas de control administrativo, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas y desalentar la comisión de irregularidades. La recomendación se debe referir a una sugerencia concreta, específica y factible de ser atendida por la entidad fiscalizada. Asimismo, la recomendación puede orientarse a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada, cuando la acción promovida esté relacionada con la eficiencia, eficacia y economía con la que se cumplieron los objetivos y metas institucionales o de sus funciones, subfunciones, actividades institucionales, proyectos y programas, así como sobre el ejercicio de los recursos asignados. La no solventación de lo observado en tiempo y forma puede generar la promoción de una responsabilidad administrativa sancionatoria, Ver ASF, Informe Ejecutivo, Marco Metodológico, *Op. cit.*

ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones y normativas aplicables.<sup>234</sup>

Se practicó una Auditoría Financiera y de Cumplimiento, revisando las siguientes áreas: Tesorería, las Direcciones Generales de: Finanzas, Programación y Presupuesto, de Contabilidad, de Recursos Humanos, y la Dirección de Atención a Senadores, dependientes de la Secretaría General de Servicios Administrativos. Para seleccionar esta auditoría, la ASF consideró que el gasto erogado en el Capítulo 1000 Servicios Personales ascendió a 693.6 millones de pesos, 49.1 por ciento del presupuesto total ejercido por el Senado de la República.

El monto revisado fue de 376.8 millones de pesos, correspondientes a las partidas de “Dietas”, “Sueldos Base”, “Honorarios”, “Gratificación de Fin de Año”, “Compensación por Servicios Especiales”, “Estímulos al Personal”, “Otras Prestaciones”, “Compensación Garantizada”, y “Asignaciones Adicionales al Sueldo”.

La ASF concluyó que la Cámara de Senadores cuenta con leyes, reglamentos, manuales de organización y procedimientos, y normatividad interna para regular las operaciones administrativas que realiza; las cifras presupuestales reportadas coinciden con lo registrado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002; no se cuenta con un procedimiento para constancia de las justificaciones y autorizaciones del no descuento en nómina; existe un periodo en el que se duplica la erogación de pago al senador titular y al suplente, precisamente, cuando los senadores titulares tramitaron licencias indefinidas, y por el mismo periodo.

Además se pagó a los suplentes toda vez que el titular tiene derecho a un pago hasta por dos meses a partir de la autorización de su licencia y el suplente tiene derecho al pago a partir de la toma de protesta. La Cámara no cuenta con políticas

---

<sup>234</sup> ASF. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002*, México 2004.

y lineamientos que regulen el manejo presupuestario y control de Servicios Personales, y se localizaron expedientes de personal contratado por honorarios que no reúnen los requisitos que exige la normatividad correspondiente.

**Cuadro 32**

Cámara de Senadores Presupuesto Revisado 2002 (Millones de pesos)		
Partida	Descripción	Revisado
<b>1000</b>	<b>Servicios Personales</b>	<b>693.6</b>
	<b>Muestra Auditada</b>	<b>376.8</b>
1101	Dietas	127.3
1103	Sueldos base	41.6
1509	Compensación garantizada	82.0
1201	Honorarios	77.8
1306	Gratificación de fin de año	14.6
1307	Compensaciones por servicios especiales	17.5
1506	Estímulos al personal	
1507	Otras prestaciones	
1511	Asignaciones adicionales al sueldo	16.0

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002.

La ASF formuló 4 observaciones, que generaron 5 acciones promovidas de carácter preventivo, que se traducen en 5 recomendaciones para mejorar los controles de la Cámara de Senadores y que deben ser atendidas por el ente auditado, el Órgano Interno de Control y, en su caso, por las dependencias coordinadoras sectoriales u otras competentes. La Auditoría no emitió conclusión alguna respecto de algún efecto o resultado de carácter económico.

#### **4.2. La Fiscalización en la Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados tiene, entre otras, facultades exclusivas: aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la Cuenta Pública, cuyo objeto es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126 y 134 de la CPEUM, en materia de

programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, establece que la Cámara de Diputados como ejecutor del gasto, tiene autonomía presupuestal para aprobar su presupuesto y ejercerlo con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.

Así como tiene la atribución de llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la LFPRH, así como enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los informes trimestrales, y a la Cuenta Pública e Informe de Avance de Gestión Financiera.<sup>235</sup>

En tanto que, el artículo 8 de la Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, establece que las subvenciones otorgadas tienen como finalidad apoyar el desarrollo de las actividades legislativas, complementarias y de gestión que, en su carácter de representantes de la nación, realizan de manera permanente los diputados durante el periodo en funciones como Legisladores integrantes de la Cámara.<sup>236</sup>

Mientras que los artículos 15, 16 y 17 de la Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, señala que cada grupo parlamentario establecerá un sistema de contabilidad y control que incluya un clasificador por objeto de gasto y procedimientos internos de comprobación, lo más cercano posible a las aplicadas por la administración general de la Cámara.<sup>237</sup> En esos ordenamientos también se establece que la Contraloría Interna de la Cámara revisará semestralmente a cada

---

<sup>235</sup> En la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, los ejecutores de gasto deberán sujetarse a lo dispuesto en la LFPRH, observar que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica y coordinarse sus respectivas unidades de administración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de la citada Ley.

<sup>236</sup> Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*, 21 de abril de 2006.

<sup>237</sup> *Ídem*.



grupo parlamentario, la contabilidad de los ingresos recibidos por concepto de subvenciones y los gastos realizados los analizará e informará de manera directa al coordinador del grupo los resultados de cada revisión, indicando las medidas preventivas y correctivas que considere necesarias, con el propósito de mejorar los controles internos y transparentar la aplicación de los recursos asignados.<sup>238</sup>

En tanto que la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de control externo que apoya a la Cámara de Diputados con objeto de revisar y examinar la Cuenta Pública de la Federación. Anteriormente la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) era el órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados que desempeñaba funciones similares a las que realiza la ASF. No obstante y de acuerdo con la Ley la CMH sólo tenía facultades para verificar si las entidades y dependencias descritas en la Ley de Presupuesto desarrollaban sus actividades conforme a la Ley de Ingresos, las leyes reguladoras de la operación y el ejercicio del gasto de la Administración Pública y los programas gubernamentales.

Entre las facultades que se incorporaron a la ASF y que la CMH no contaba se encuentran: i) Efectuar revisiones en el mismo año a partir de los informes semestrales, ii) Fincar directamente responsabilidades, iii) Realizar auditorías integrales que incluyen la evaluación de resultados y desempeño, iv) Presentar el Informe de Resultados de Auditorías con mayor oportunidad (cinco meses), v) Hacer público el informe una vez presentado a la Cámara de Diputados, vi) Fiscalizar los recursos transferidos a estados y municipios, órganos autónomos, universidades públicas y personas físicas y morales que ejerzan directa o indirectamente recursos federales, vii) Firmar convenios con las Contadurías u Órganos de Fiscalización Superior de las entidades federativas para auditar recursos federales, viii) aprobar al titular de la ASF por el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes en la votación.<sup>239</sup> Para algunos

---

<sup>238</sup> La Contraloría realizará en forma semestral y anual un informe de conjunto sobre el estado general de la administración de las Subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios, sin alusiones específicas por grupo, e informará a la Presidencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

<sup>239</sup> Mena Mora, Amalia. *op. cit.*, pág. 18-19.

especialistas además de las deficiencias jurídicas y técnicas que mermaban el desempeño de la Contaduría (Mayor de Hacienda), muchas de las cuales serán superadas con el nuevo ordenamiento de la ASF, existen causas políticas que limitaron el desempeño de la Contaduría, y que seguramente serán también obstáculos para la nueva Auditoría.<sup>240</sup>

#### 4.2.1. Informe de la Cuenta Pública 2007

Con motivo de la revisión practicada a la Cámara de Diputados, en la Cuenta Pública 2007, la ASF determinó revisar un monto de 2 mil 19 millones de pesos; que representan el 43.1 por ciento, de los 4 mil 680 millones de pesos, reportados.<sup>241</sup> La ASF considera que la Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la programación, presupuestación, ejecución, control, comprobación y registro del presupuesto asignado en el 2007, excepto por las observaciones siguientes: al cierre del ejercicio se transfirieron recursos a la subpartida 3827-3 Subvención Ordinaria Variable por 78 millones 886 mil pesos.

**Cuadro 33**

Cámara de Diputados Revisado 2007 (Miles de pesos)			
Capítulo	Descripción	Ejercido	Revisado
<b>Total</b>		<b>4,680,677.6</b>	<b>2,019,400.5</b>
1000	Servicios personales	2,551,337.5	401,821.4
2000	Materiales y suministros	142,441.8	90,328.1
3000	Servicios generales	1,901,347.3	1,491,730.3
5000	Bienes muebles e inmuebles	55,868.4	
6000	Obras públicas *	27,611.2	35,520.7
7000	Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, pensiones jubilaciones y otras erogaciones	2,071.4	
*Los 35,520.7 miles de pesos, de la muestra del capítulo 6000 Obras Públicas, Se constituyen de 27,611.2 y 7,909.5 miles de pesos, de los ejercicios 2007 y 2006 respectivamente, debido a Contratos Multianuales.			
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.			

Según la ASF, no obstante que la normativa interna lo prohíbe; se observó la transferencia de recursos al cierre del ejercicio de 2007 por 87 millones 326 mil

<sup>240</sup> Ugalde, Luis Carlos. *op. cit.*, pág. 72.

<sup>241</sup> ASF. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*, México 2009.

pesos, a dos partidas de gasto, los cuales se destinaron para la compra de vales de despensa sin que se utilizaran dentro del citado ejercicio, por lo que se presume que mediante este mecanismo se evita la concentración de recursos en la Tesorería de la Federación. En lo que respecta al capítulo 6000 Obras Públicas, destaca lo siguiente: se determinó fiscalizar un monto de 84 millones 384 mil pesos, que representan el 100 por ciento de la obra ejecutada en la gestión financiera 2007. No existió un control y seguimiento de las garantías al no hacer efectiva la de cumplimiento y aceptar garantías fuera de tiempo sin aplicar sanciones. Se realizó una planeación deficiente para la ejecución de los trabajos; iluminación insuficiente en las áreas de trabajo; pago improcedente de 9 millones 683 mil pesos por la incorrecta ejecución de la estructura; 720 mil pesos por no garantizar la calidad de la barrera contrafuego; pago de 3 millones de pesos de dos elevadores hidráulicos sin que estén funcionando; 1 millón 533 mil pesos por el pago indebido del panel de aluminio que no cumple con las especificaciones.

Además, trabajos mal ejecutados: 19 mil pesos del sistema Impermeabilizante y 49 mil pesos del concreto premezclado utilizado para dar pendientes en las azoteas; pago de 3 millones 386 mil pesos del sistema de aire acondicionado que no cumple con las condiciones de operación necesarias; pago de 1 millón 167 mil y 812 mil pesos en el suministro e instalación del circuito cerrado de televisión y detección de humos, sin que éstos se encuentren concluidos y operando. También el pago duplicado de 190 mil pesos en la limpieza de estructura metálica; financiamiento improcedente por 275 mil pesos; sanción no aplicada a la empresa supervisora por 365 mil pesos al no cumplir con el objeto establecido en su contrato, por no revisar antes del inicio de los trabajos el proyecto ejecutivo y el catálogo de conceptos; pago indebido de 6 millones 336 mil pesos, por la incorrecta ejecución de la estructura, debido a que el proyecto estructural y de cimentación del edificio del Centro de Desarrollo Infantil que presenta errores en el análisis y diseño de los elementos estructurales.

Además no se presentaron los certificados de calidad de los materiales suministrados para la fabricación de la estructura, ni los reportes de laboratorio que garanticen la calidad de las soldaduras y la barrera contrafuego; 115 mil pesos por una incorrecta cuantificación de conceptos; omisión en la aplicación de sanciones por trabajos inconclusos por 375 mil de pesos y pago de financiamiento improcedente por 147 mil pesos. Adicionalmente, se practicó una Auditoría de Desempeño a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, de la cual se derivan recomendaciones para mejorar su actuación.

**Cuadro 34**

<b>Presupuesto y Estructura de la H. Cámara de Diputados 2007</b>					
Unidad Ejecutora	Presupuesto Ejercido en 2007 (importe en millones de pesos)(1)			Estructura Promedio en 2007(2) (Personas)	Costo Salarial anual promedio por Persona por Unidad Administrativa (miles de pesos) =(A) / (B)
	Servicios personales (A)	Otros Capítulos de Gasto	Total	(B)	
<b>Total</b>	<b>2.723,8</b>	<b>1.957,0</b>	<b>4.680,8</b>	<b>6.778,2</b>	<b>575,7</b>
<b>Subtotal</b>	<b>2.540,0</b>	<b>1.918,9</b>	<b>4.458,9</b>	<b>6.375,8</b>	
Áreas Administrativas, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités.	1.940,4	783,4	2.723,8	5.875,8	330,2
C. Diputados (Dietas).	599,6	1.135,5	1.735,1	500,0	1.199,2
<b>Subtotal</b>	<b>183,8</b>	<b>38,1</b>	<b>221,9</b>	<b>402,4</b>	
Dirección General del Canal del Congreso.	11,4	17,2	28,6	106,1	107,4
Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados (UEC).	51,4	1,9	53,3	86,0	597,7
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones	35,7	3,9	39,6	65,3	546,7
Parlamentarias. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.	19,1	1,9	21,0	32,8	582,3
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Sustentable y la Soberanía Alimentaria.	20,9	3,5	24,4	34,9	598,9
Centro de estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Genero	26,3	7,1	33,4	33,5	785,1
	19,0	2,6	21,6	43,8	433,8

Fuente: Tomado del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007

En el ejercicio fiscal de 2007, la Cámara de Diputados contó con una estructura promedio de 6 mil 778.2 personas, 6 mil 278.2 servidores públicos y 500

diputados, distribuidos en 285 unidades administrativas. El costo promedio por servidor público, considerando el total de percepciones fue de 575 mil pesos.

#### **4.2.2. Informe de la Cuenta Pública 2006**

En 2006 la ASF realizó una Auditoría Financiera y de Cumplimiento de la Cámara de Diputados, además de Seguimiento a las Observaciones Determinadas por la Contraloría Interna de ese ente. El órgano de fiscalización superior verificó en forma integral que la gestión financiera de la Cámara de Diputados se realizó con sujeción a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables, de igual forma evaluó las acciones efectuadas para dar atención a las observaciones determinadas por su Contraloría Interna.

Del presupuesto ejercido en 2006 por 4 mil 319.2 millones de pesos se seleccionaron para su revisión diversas partidas de gasto en las que se erogaron 2 mil 741.5 millones de pesos, de los cuales se revisaron 1 mil 980.5 millones de pesos que representan el 45.9 por ciento del total ejercido.<sup>242</sup> En la cuenta de Acreedores Diversos se registró un saldo de 2.8 millones de pesos, no considerados en las autorizaciones efectuadas con objeto de ampliar el presupuesto autorizado del ejercicio de 2006, no obstante, éstos no fueron concentrados en la Tesorería de la Federación.

Se efectuaron 65 liquidaciones por 4.8 millones pesos a personal con antigüedad menor de seis meses que no estaban comprendidos dentro de la excepción de la autorización conforme al acuerdo del Comité de Administración del 12 de junio de 2006, mientras que se provisionaron 444 mil pesos con cargo a la partida 2701 Vestuario, Uniformes y Blancos, por concepto de registro de órdenes de servicio, sin que la póliza de diario contara con la documentación justificativa y comprobatoria del gasto. Del comparativo realizado entre las cifras consignadas en el estado del ejercicio del Presupuesto de 2006 y las cifras proporcionadas por la Dirección de Pagos a Diputados, se determinaron diferencias por 70 millones 591 mil pesos en la partida 3827 Asignaciones a los Grupos Parlamentarios. El

---

<sup>242</sup> ASF. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, México 2008.

15.5 por ciento de los recursos asignados se destinaron al concepto de subvenciones, a través de dicha partida.

La Auditoría señala que, la normativa autorizada por la Junta de Coordinación Política mediante acuerdo, establece que para la comprobación de estos recursos bastará con el comprobante de depósito de la transferencia electrónica; además de que será la Contraloría Interna quien revisará semestral y anualmente a cada grupo parlamentario, se responsabilizará de la protección de la información del ejercicio de esos recursos y procederá a su reserva. Por lo anterior, la ASF no tuvo acceso a la revisión de la documentación justificativa y comprobatoria del gasto, lo que constituyó una limitante para el proceso de fiscalización. Se registraron errores y omisiones de la información financiera por 70 millones 591 mil pesos. Mientras que la Cuantificación Monetaria de las Observaciones fue por 8 millones 74 mil pesos, que se consideran como recuperaciones probables. La ASF emitió 24 observaciones que generaron 29 acciones: 21 recomendaciones, 2 promociones de intervención de la instancia de control, 2 solicitudes de aclaración-recuperación, 2 pliegos de observaciones<sup>243</sup> y 2 promociones de fincamiento de responsabilidad administrativa sancionatoria.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> **Pliegos de Observaciones.** Es el instrumento por el cual la ASF da a conocer una observación de carácter económico, emitida por presuntos daños o perjuicios, estimables en dinero al erario federal. Por ley, la entidad fiscalizada dispone de un plazo improrrogable de 45 días hábiles para solventar o, en su caso, resarcir al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio del ente público federal el monto observado. Lo anterior, sin perjuicio de que la ASF promueva otro tipo de acciones que estime procedentes. La no solventación de los pliegos de observaciones, en tiempo y forma, genera el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, de responsabilidades administrativas de carácter sancionatorio. Ver ASF, Informe Ejecutivo, Marco Metodológico, Cuenta Pública 2006.

<sup>244</sup> **Promoción del Fincamiento de una Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.** Es el procedimiento mediante el cual la ASF solicita a las instancias correspondientes y/o al Órgano Interno de Control (OIC) en la entidad fiscalizada se apliquen las sanciones que procedan de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, porque se presume el incumplimiento de disposiciones normativas por parte de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o porque no actuaron de acuerdo con sus atribuciones y responsabilidades. Ver ASF, Informe Ejecutivo, *op. cit.*

**Cuadro 35**

<b>Cámara de Diputados Revisado 2006</b>			
<b>(Miles de pesos)</b>			
Partida	Descripción	Ejercido	Revisado
<b>Total</b>		<b>2,741,597.90</b>	<b>1,980,501.40</b>
1101	Dietas	575,579.00	575,579.00
1103	Sueldos base	156,843.30	63,702.80
1201	Honorarios	317,293.30	317,293.30
1316	Liquidaciones por Indemnizaciones y/o por sueldos y salarios caídos	9,909.70	6,429.60
1505	Prestaciones de retiro	170,795.60	96,284.70
1509	Compensación garantizada	255,003.30	107,624.20
2204	Productos alimenticios para el personal al servicio de la Cámara de Diputados	62,024.90	50,419.00
2701	Vestuario, uniformes y blancos	5,842.10	2,269.40
3827	Asignaciones a los grupos parlamentarios	1,116,967.40	750,769.30
6108	Mantenimiento y rehabilitación de obras públicas	71,339.30	10,130.10

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006.

**4.2.3. Informe de la Cuenta Pública 2005**

El examen realizado a la Cámara de Diputados en relación con la Evaluación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y el Canal de Televisión del Congreso, tuvo como objeto verificar que la Cámara de Diputados, a través de su Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y del Canal de Televisión del Congreso General<sup>245</sup>, cumplió con las atribuciones conferidas en observancia del marco jurídico aplicable; comprobar el ejercicio del presupuesto y su vinculación con sus funciones, y evaluar el desempeño de las citadas unidades en relación con los objetivos establecidos.<sup>246</sup>

La revisión se efectuó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, y atendiendo a los ordenamientos legales y las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas, dentro de las que destacan:

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Lineamientos Generales para la Administración de los Recursos en la Cámara.

<sup>245</sup> **Áreas Revisadas.** Señalamiento de las unidades administrativas de la entidad fiscalizada responsables de la ejecución de las operaciones, actividades o programas que fueron objeto de la revisión, Ver ASF, *Informe Ejecutivo, op. cit.*

<sup>246</sup> ASF. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, México 2007.

- Reglamento Interior del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General.

El trabajo se desarrolló de conformidad con las normas y guías para la fiscalización superior que se consideraron aplicables a las circunstancias, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo de la auditoría, no presenta errores importantes. Esta auditoría se ejecutó mediante pruebas selectivas, por lo cual la opinión se refiere sólo a la muestra de las operaciones revisadas. Con base en lo anterior, se considera que la auditoría efectuada proporciona una base razonable para sustentar la opinión siguiente:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y con el alcance antes señalado, la Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la planeación, administración, ejecución, registro y control de las operaciones examinadas, excepto por las observaciones que se precisan en el apartado correspondiente de este informe. Se emitieron 12 observaciones que generaron 16 acciones, de las cuales corresponden: 13 a Recomendación y 3 a Recomendación al Desempeño. Las deficiencias determinadas en el examen que se llevó a cabo, revelan vulnerabilidad en la estructura del control interno establecido, particularmente en lo relacionado al establecimiento de indicadores que permitan medir los resultados obtenidos, deficiencias que además se traducen en incumplimientos al marco normativo aplicable.

Como resultado de la revisión practicada, la Auditoría Superior de la Federación emitió 16 acciones, orientadas principalmente a propiciar el cabal cumplimiento de la normativa y la legislación; alentar la implantación y utilización de sistemas de medición del desempeño; promover la elaboración, actualización o simplificación de la normativa y fortalecer los mecanismos de operación y control.



#### 4.2.4. Informe de la Cuenta Pública 2004

Con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004, la ASF llevó a cabo una Auditoría Financiera y de Cumplimiento a la Cámara de Diputados, para revisar los Egresos Presupuestales del Capítulo 3000 Servicios Generales. En términos generales, la entidad de Fiscalización Superior de la Federación determinó en la revisión realizada a la Cámara de Diputados que se cumplió con la normatividad requerida para el ejercicio presupuestal correspondiente.

Se practicó una Auditoría Financiera y de Cumplimiento, la cual fue seleccionada con base en la evaluación financiera, programática y presupuestal que realizó la ASF<sup>247</sup> al comprobar que la Cámara de Diputados contó con una asignación original de 1 mil 353.1 millones de pesos en el Capítulo 3000 Servicios Generales y que al cierre del ejercicio fiscal se incrementó a 1 mil 366.2 millones de pesos. El Capítulo 3000 Servicios Generales ocupó el segundo lugar de los capítulos de gasto al representar el 42.1 por ciento del gasto total erogado en la Cámara de Diputados, 3 mil 239.1 millones de pesos.<sup>248</sup>

Se revisó el 67.5 por ciento del total erogado. Las áreas revisadas fueron las direcciones generales de Programación y Presupuesto, de Contabilidad, de Finanzas, de Recursos Materiales y Servicios, y la de Servicios Médicos, adscritas a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, así como en la Coordinación General de Comunicación Social dependiente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Se constató que el Manual de Organización General de la Cámara de Diputados, que data de 1999, no fue autorizado ni está actualizado. Existen áreas que cambiaron su denominación y no están incluidas

---

<sup>247</sup> **Evaluación Financiera, Programática y Presupuestal.** Corresponde a los resultados del estudio, evaluación y obtención de indicios de auditoría a partir de los Estados analíticos de ingresos y del estado presupuestario de egresos, del estado del ejercicio programático del gasto y de los estados financieros dictaminados de las entidades paraestatales que se presentan en la Cuenta Pública. En especial, se detectan y examinan las diferencias significativas entre lo previsto y lo alcanzado, lo presupuestado y lo ejercido, así como las variaciones entre lo estimado y lo ejecutado, a través de un análisis comparativo de todos los indicadores disponibles. Ver ASF, Informe Ejecutivo, Marco Metodológico, Cuenta Pública 2004.

<sup>248</sup> ASF. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*, México 2006.

unidades de reciente creación. Respecto de los manuales de procedimientos, se observó que de los procedimientos aplicables a las distintas direcciones, no todos están debidamente actualizados y registrados ante la Contraloría Interna en la Cámara de Diputados, pues unos se encuentran en espera de la regularización de sus estructuras orgánicas, o en proceso de revisión y actualización o bien, pendientes de aprobación.

En el caso del Manual de Procedimientos para la Prestación del Servicio Médico y los Lineamientos Generales para la Administración de los Recursos en la Cámara de Diputados, no se definen criterios para utilizar los servicios dentro o fuera de las instalaciones de la Cámara de Diputados, ni lo relativo a prestadores de esos servicios distintos a los registrados en la red. Tampoco se establecen límites de los montos autorizados para los reembolsos de gastos médicos. La ASF también detectó que ampliaciones líquidas por 45 millones de pesos, provenientes del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, asignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004 y autorizadas por la Cámara de Diputados, para el Centro de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), no se erogaron en su totalidad para los fines autorizados, ya que únicamente 5.5 millones de pesos se utilizaron en dicho centro.

**Cuadro 36**

Cámara de Diputados Presupuesto Revisado 2004 (Millones de pesos)		
Partida	Descripción	Revisado
<b>3000</b>	<b>Servicios Generales</b>	<b>1,366.2</b>
	<b>Muestra Auditada</b>	<b>922.4</b>
3414	Subcontratación de servicios con terceros	2.3
3701	Difusión e información de mensajes y actividades legislativas	51.0
3811	Pasajes nacionales en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	12.2
3827	Asignaciones a los grupos parlamentarios	856.9
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004.		

La diferencia por 39.3 millones de pesos fue erogada por diferentes unidades administrativas de la Cámara de Diputados en los conceptos de honorarios por 5.1 millones de pesos; primas de vacaciones y dominical por 5.2 millones de pesos;

prestaciones de retiro por 10.2 millones de pesos, e impuesto del aguinaldo por 17.9 millones de pesos. Se emitieron 17 observaciones que generaron 23 acciones promovidas, de las cuales 18 son recomendaciones, 2 Promociones para el Fincamiento de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 2 Solicitudes de Aclaración<sup>249</sup> y 1 Pliego de Observaciones.<sup>250</sup>

#### 4.2.5. Informe de la Cuenta Pública 2003

Durante el ejercicio fiscal 2003 la Cámara de Diputados, ejerció un presupuesto de 3 mil 299.7 millones de pesos, monto superior en 11 por ciento nominal a lo ejercido en 2002 y en 0.7 por ciento con relación a la asignación original de 2003 por 3 mil 275.6 millones de pesos. La ASF practicó una Auditoría Financiera y de Cumplimiento, la cual se seleccionó de acuerdo con el análisis de las cifras reportadas en la Cuenta Pública de 2003. Del análisis del ejercicio del presupuesto programático devengado, se conoció que el órgano legislativo informó que en el capítulo 1000 Servicios Personales el presupuesto ejercido representó una disminución del 4.5 por ciento, producto de la política salarial aplicada. Sin embargo, en la Cuenta Pública no se reportan economías por ningún concepto y algunas partidas que integran el capítulo 1000 reflejan incrementos en la asignación original, que van desde un 2.0 a un 205.9 por ciento, por lo que se procedió a revisar el presupuesto ejercido por la Cámara en el Capítulo 1000 Servicios Personales.<sup>251</sup> La entidad fiscalizada ejerció en el capítulo 1000 Servicios Personales 1 mil 600.1 millones de pesos, de los cuales se revisaron

---

<sup>249</sup> **Solicitud de Aclaración.** Es el instrumento mediante el cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada la documentación soporte por operaciones no justificadas y/o comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar lo observado o promover otro tipo de acción. Los responsables en la entidad fiscalizada disponen de un plazo de 45 días hábiles para justificar y presentar la documentación comprobatoria correspondiente; de no ser atendido este requerimiento en tiempo y forma, la ASF formulará el pliego de observaciones correspondiente, ver ASF, Informe Ejecutivo, Marco Metodológico, Cuenta Pública 2004.

<sup>250</sup> **Pliegos de Observaciones.** Es el instrumento por el cual la ASF da a conocer una observación de carácter económico, emitida por presuntos daños o perjuicios, estimables en dinero al erario federal. Por ley, la entidad fiscalizada dispone de un plazo improrrogable de 45 días hábiles para solventar o, en su caso, resarcir al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio del ente público federal el monto observado. Lo anterior, sin perjuicio de que la ASF promueva otro tipo de acciones que estime procedentes. La no solventación de los pliegos de observaciones, en tiempo y forma, genera el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, en su caso, de responsabilidades administrativas de carácter sancionatorio, ver ASF, Informe Ejecutivo, *op. cit.*

<sup>251</sup> ASF. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003*, México 2005.

840.4 millones de pesos, que representan el 52.5 por ciento del total ejercido en dicho capítulo y que corresponden a las partidas 1101 Dietas, 526.3 millones de pesos; 1103 Sueldos Base, 37.7 millones de pesos; 1201 Honorarios, 200.5 millones de pesos; 1306 Gratificación de fin de año, 52.3 millones de pesos; y 1507 Otras percepciones, 23.6 millones de pesos.

Las áreas revisadas fueron las direcciones generales de Programación y Presupuesto (DGPP), de Finanzas (DGF), de Contabilidad (DGC), y la Dirección de Atención a Diputados (DAD); adscritas a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (SSAF). De la revisión realizada por la ASF, se detectó la omisión del ente fiscalizado de ajustarse a las plazas autorizadas para cada nivel; falta de instrucciones para que se efectuaran los descuentos correspondientes por inasistencias no justificadas; el pago de dietas pagadas aun cuando se detectaron inasistencias injustificadas; recursos no devengados en el ejercicio fiscal 2003 que no fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación; falta de normatividad para el manejo de economías en el capítulo 1000 Servicios Personales; y, otras irregularidades menores cuyas acciones emprendidas están encaminadas a mejorar los mecanismos de control y registro.

Se generaron 18 observaciones, que derivaron en 20 acciones, de las cuales 16 son recomendaciones, 1 solicitud de aclaración y 3 solicitudes de intervención del órgano interno de control. De las 20 acciones, 16 son de naturaleza preventiva y 4 de carácter correctivo. La Auditoría Superior de la Federación considera que la Cámara de Diputados cumplió con las disposiciones normativas aplicables, con excepción de que se determinaron debilidades en el control, ya que el Manual de Organización General se encuentra desactualizado. Se carece de normatividad para el manejo de las economías del capítulo 1000 Servicios Personales y no se aplicaron descuentos por 340 millones de pesos. Con las recomendaciones emitidas se busca impactar en el control, ya que fueron detectadas irregularidades en los manuales de organización y de procedimientos. Por otra parte, se determinó un impacto económico por 1.9 millones de pesos, importe que

representa el monto de las operaciones observadas, las cuales no necesariamente implican recuperaciones o daños a la Hacienda Pública Federal.

**Cuadro 37**

Cámara de Diputados Presupuesto Revisado 2003 (Millones de pesos)		
Partida	Descripción	Revisado
<b>1000</b>	<b>Servicios Personales</b>	<b>1,600.1</b>
	<b>Muestra Auditada</b>	<b>840.4</b>
1101	Dietas	526.3
1103	Sueldos base	37.7
1201	Honorarios	200.5
1306	Gratificación de fin de año	52.4
1507	Otras prestaciones	23.6

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003.

De acuerdo con la Unidad de Evaluación y Control, a pesar de haberse practicado una auditoría, es de llamar la atención el amplio número de observaciones y acciones promovidas, las cuales si bien son en su mayoría de carácter preventivo, reflejan cierta falta de aplicación de mecanismos de registro y control. Para la Unidad de Evaluación y Control la ASF debe dar seguimiento preciso a la solventación de las observaciones, impulsando con ello una cultura de transparencia y rendición efectiva de cuentas del Legislativo a la sociedad.

#### 4.2.6. Informe de la Cuenta Pública 2002

En el año 2002, la Cámara de Diputados ejerció un presupuesto de 2 mil 980.1 millones de pesos, lo cual representa un aumento del 11 por ciento respecto del presupuesto ejercido en 2001, esto es, 287.6 millones de pesos más. La ASF verificó que el presupuesto asignado en 2002 a la Cámara de Diputados en el capítulo 3000 Servicios Generales, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones y normativas aplicables.<sup>252</sup>

La evaluación financiera comprendió las cifras del estado del ejercicio del Presupuesto 2002 de la Cámara de Diputados, en la que se identificó que el gasto

<sup>252</sup> ASF. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, México 2004.

erogado en el capítulo 3000 Servicios Generales, ascendió a 1 mil 280.5 millones de pesos. Para esta auditoría, se tomó una muestra a revisar por un importe de 144.7 millones de pesos, que representan el 35.1 por ciento del monto revisable del capítulo 3000 por 411.9 millones de pesos, excluye el concepto de servicios oficiales.

El monto revisado incorporó las partidas de “Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servidores públicos”, “Otras asesorías para la operación de programas”, “Subcontratación de servicios con terceros”, “Servicios de lavandería, limpieza, higiene y fumigación” y “gastos de propaganda institucional”. La ASF constató que en áreas de la Cámara de Diputados, los manuales de procedimientos no están actualizados; las erogaciones por renta de transporte no contaron con el contrato que ampare la prestación de los servicios; se adjudicaron de manera directa operaciones que por su monto debieron adjudicarse por invitación a cuando menos cinco personas en arrendamiento de equipo de transporte; asesorías; impresiones y publicaciones; propaganda e imagen institucional; servicios de traslado.

Con la auditoría se detectaron errores en bases de registros; no se localizaron los contratos de diversos servicios de asesoría; se localizaron pagos por concepto de servicios médicos a diputados, no autorizados por la normatividad; no se reintegraron a la Tesorería de la Federación recursos no ejercidos; se efectuaron pagos por servicios de limpieza no devengados; no se proporcionó el contrato por servicios de traslado; la comprobación de asignaciones a grupos parlamentarios se efectuó a través de un recibo simple.

También se cancelaron cheques cuyo importe no se reintegró a la Tesorería de la Federación y se expidieron cheques sin contar con la documentación comprobatoria; se localizó un saldo inicial que no coincidió con los registros contables de la cuenta de bancos; se localizaron saldos pendientes de depurar en la cuenta de deudores diversos y acreedores diversos, y se ejercieron cheques sin

contar con el acuerdo de autorización para su uso, comprobación, justificación, montos límite, periodicidad, etc., por lo que no fue posible comprobar su adecuado ejercicio.

**Cuadro 38**

Cámara de Diputados Presupuesto Revisado 2002 (Millones de pesos)		
Partida	Descripción	Revisado
<b>3000</b>	<b>Servicios Generales</b>	<b>1,280.5</b>
	<b>Presupuesto ejercido revisable</b>	<b>411.9</b>
	<b>Muestra Auditada</b>	<b>144.7</b>
3209	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	0.9
3304	Otras asesorías para la operación de programas	13.2
3414	Subcontratación de servicios con terceros	30.6
3505	Servicios de lavandería, limpieza, higiene y fumigación	20.3
3604	Otros gastos de publicación, difusión e información	9.2
3701	Gastos de propaganda institucional	70.4
3800	Servicios Oficiales*/	<b>868.6</b>
*/ La Contraloría Interna en la Cámara de Diputados programó para su revisión Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002.		

Como resultado de la auditoría practicada, se determinó un probable impacto económico de 32.8 millones de pesos, destacando por su monto 1 millón de pesos por pagos improcedentes; 2.6 millones de reintegro de servicios médicos que no se enteraron a la Tesorería de la Federación; 5.8 millones de pesos y 16.5 millones de pesos por pagos de publicaciones, propaganda e imagen institucional, de los cuales no fueron proporcionados los testigos y/o trabajos terminados; 2.3 millones de pesos por 136 cheques cancelados durante 2003 emitidos en el 2002; y 3.9 millones de pesos por 292 cheques cancelados en el 2002 emitidos en 1999, 2000 y 2001, todos los cuales no fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación.

## CONCLUSIONES

En la presente investigación, se documentó el cambio económico y su repercusión en el sector público, en la lógica de un nuevo paradigma dominante en el mundo, así como sus implicaciones en México. Se resaltó que el dominio del neoliberalismo económico posibilitó reformas administrativas al interior del sector público, el cual fue descrito a través de la Nueva Gestión Pública. También se destacó que en México el cambio en el modelo económico, impulsó el cambio Institucional. Se explicó por qué son importantes las instituciones, de su aporte al estudio de la economía y hasta su diferencia con la visión neoclásica. Se destacó que a través del institucionalismo se busca ampliar las esferas democráticas, fortalecer el Estado de derecho y favorecer la formación de una cultura cívica, además de nuevos métodos de dirección pública que posibiliten que dichas transformaciones abarquen las relaciones del Estado con la sociedad. Describir los paradigmas del Institucionalismo y de una Nueva Gerencia Pública, fue condición para explicar conceptos tales como: información pública, rendición de cuentas, transparencia, y posteriormente fiscalización, la cual ahora realiza el sector público para una sociedad demandante. En esta parte de la investigación se trató de ejemplificar con las experiencias internacionales, mientras que en el caso de México, se abordó el caso del Poder Legislativo. Se pretendió mostrar los alcances en la rendición de cuentas para el periodo de estudio. Por otra parte, fue necesario explicar las solicitudes de información que la sociedad realiza al gobierno, así como la descripción de las dificultades para rendir cuentas.

Del mismo modo se describió la fiscalización que se realiza en México de las finanzas públicas, y se explicó su normatividad. Se dio cuenta en la investigación del presupuesto del sector público, por lo que fue necesaria una introducción de las finanzas públicas, describir la presentación por parte del Ejecutivo Federal acerca de la Cuenta Pública, de su integración a partir de una estructura programática, de la normatividad presupuestal y de las modificaciones al gasto. La investigación hizo énfasis en que en la etapa de las reformas económicas, la



política de gasto público no sólo tuvo como prioridad restablecer el equilibrio de las finanzas públicas, sino también disminuir la presencia del Estado en muchas de las esferas de la actividad económica. En este sentido el resultado de esas políticas fue una tendencia a la disminución del gasto público total como porcentaje del PIB. Se documentó que el gasto neto total representó en 1989, 31.9 por ciento del Producto Interno Bruto y en el 2004, 23.6 por ciento, en tanto que para 2007 significó el 25.4 por ciento, mientras que el gasto Programable representó 19.5 del PIB, el No Programable el 6.0 por ciento y el gasto de los Ramos Autónomos, donde se ubica el del Poder Legislativo, representó el 0.4 por ciento del PIB en 2007. También se dio cuenta de que durante el periodo que va de 2000 a 2007, el crecimiento promedio anual de la economía mexicana fue de apenas 3.0 por ciento, mientras que durante el mismo periodo se han incrementado los espacios presupuestarios para aumentar el gasto público. Ello debido a mayores ingresos, principalmente por los altos precios del petróleo y a una reducción en el costo financiero de la deuda pública.

Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en la investigación, en el periodo de 2000 a 2007 la deuda interna fue la que más aumento, mientras que a la externa se destinaron menos recursos como proporción del PIB, al pasar de representar en el 2000 el 11.2 al 7.3 por ciento en el 2007, en tanto la interna pasó de 19.5 a 20.5 por ciento en el mismo periodo. Además de que comparando los periodos 2001-2007 y 1997-2000, se contó con fuentes adicionales de recursos por un total de 2.0 puntos del PIB, en promedio anual. Así que durante 2001-2007 el gasto programable ha promediado anualmente 1.8 puntos del PIB más que el observado en 1997-2000. Sin embargo la totalidad del aumento en el gasto programable promedio en los últimos siete años, respecto al promedio de 1997-2000 se ha destinado al gasto corriente.

En la fiscalización del Poder Legislativo, se revisaron tanto para la Cámara de Diputados como la de Senadores, distintos informes de la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2000 a 2007. Por lo que se intentó explicar, *sí se puede*

*o no contar con elementos de evaluación como la rendición de cuentas y la posterior fiscalización de los recursos públicos en la determinación del presupuesto del Poder Legislativo.* En este sentido en la investigación se documentó que en la Cuenta Pública 2006, el Senado reportó un presupuesto ejercido por 1 mil 952.1 millones de pesos, de los cuales se revisaron 1 mil 325.4 millones de pesos que representaron el 67.9 por ciento del total ejercido, mientras que en la Cuenta Pública 2005, se realizó una auditoría financiera y de cumplimiento en relación con los Egresos Presupuestales del Capítulo 5000 "Bienes Muebles e Inmuebles", por 4 mil millones de pesos, que representa el 100 por ciento de los recursos. En 2004 no se auditó al Senado, pero durante el ejercicio fiscal 2003, del universo seleccionado por 778.5 millones de pesos, se auditó una muestra de 565.1 millones de pesos. Mientras que en 2002, se practicó una auditoría Financiera y de Cumplimiento en el Capítulo 1000 "Servicios Personales", ascendió a 693.6 millones de pesos, lo que representó 49.1 por ciento del presupuesto total ejercido por el Senado de la República. El monto revisado fue de 376.8 millones de pesos.

Por otra parte, en la Cuenta Pública 2007, la revisión practicada a la Cámara de Diputados por la ASF, determinó revisar un monto de 2 mil 19 millones de pesos; que representan el 43.1 por ciento, de los 4 mil 680 millones de pesos reportados. En tanto que del presupuesto ejercido en 2006, por 4 mil 319.2 millones de pesos se seleccionaron para su revisión diversas partidas de gasto en las que se erogaron 2 mil 741.5 millones de pesos, de los cuales se revisaron 1 mil 980.5 millos de pesos que representan el 45.9 por ciento del total ejercido. El examen realizado a la Cámara de Diputados en 2005, tuvo como objeto verificar su Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y del Canal de Televisión del Congreso General, como resultado de la revisión practicada, la ASF emitió 16 acciones, orientadas principalmente a propiciar el cabal cumplimiento de la normativa y la legislación; alentar la implantación y utilización de sistemas de medición del desempeño; promover la elaboración, actualización o simplificación de la normativa y fortalecer los mecanismos de operación y control.

En 2004, en la Cámara de Diputados, de 3 mil 239.1 millones de pesos, se revisó el 67.5% del total erogado. Durante el ejercicio fiscal 2003, ejerció en el capítulo 1000 "Servicios Personales" 1 mil 600.1 millones de pesos, de los cuales se revisaron 840.4 millones de pesos, que representan el 52.5% del total ejercido en dicho capítulo. En el Ejercicio del Presupuesto 2002 de la Cámara de Diputados, para esta auditoría, se tomó una muestra a revisar por un importe de 144.7 millones de pesos, que representan el 35.1 por ciento del monto revisable del Capítulo 3000 por 411.9 millones de pesos. Cuando la información que proporcionan las auditorías que realiza la ASF, lo permite se pudo contar con el costo promedio de los servidores públicos, pero solamente para una de las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión. En este sentido en el ejercicio fiscal de 2007, la Cámara de Diputados contó con una estructura promedio de 6 mil 778 personas, de las cuales 6 mil 278 fueron servidores públicos y 500 diputados, distribuidos en 285 unidades administrativas. De manera que el costo promedio por servidor público, considerando el total de percepciones, fue de 575 mil pesos.

Por otro lado, no existe un comparativo de cuánto cuesta una auditoría y de las mejoras que se logran o no con la realización de las mismas. Además del desfase de tiempo en que se revisa, ya que la Cuenta Pública de 2007 se analizó hasta 2009. La investigación dio cuenta del costo promedio por auditoría, en este sentido, para 2007 el presupuesto de la ASF, el cual incluye recursos para fiscalización petrolera y de los Estados, en pesos constantes fue de 925 millones de pesos, lo que significó un incremento de 19.8 por ciento respecto al año anterior y las auditorías practicadas alcanzaron 962, lo que representó un aumento de 27.6 por ciento y el costo promedio por auditoría fue de 962 mil pesos por auditoría, cuando en el 2000 fue de 1 millón 828 mil pesos, mientras que el promedio del presupuesto de la ASF, de 2000 a 2007 fue de 738 millones de pesos, las auditorías practicadas promediaron 514 durante el mismo periodo y el costo promedio por auditoría fue de 1 millón 634 mil pesos. Pero en el costo promedio de auditoría se observa una disminución de 47 por ciento durante el

citado periodo. Sin embargo, el presupuesto asignado a la ASF, resulta insuficiente ya que por ejemplo en 2004 le permitió fiscalizar aproximadamente el 2.0 por ciento del Gasto Programable del Gobierno Federal, considerando revisiones selectivas de los ingresos federales, la deuda pública y las cuentas de balance de algunas entidades públicas. En este sentido se describió que se trata de auditorías a distintas áreas, que en unos años se auditó a una Cámara y a la otra no, que en el año siguiente no se sabe nada -información que no es pública- del proceso que sigue la auditoría sobre acciones, recomendaciones, sanciones a funcionarios o sobre si se toman en cuenta las observaciones que hace la ASF, particularmente en la determinación del siguiente presupuesto. *Lo que nos permite afirmar que la evaluación con fines correctivos es inexistente en el Poder Legislativo.*

Un aspecto que no se puede omitir es cómo gasta sus recursos la ASF en cada una de las partidas y de que no existe una sanción para ésta o para la Unidad de Evaluación y Control, que es la que a su vez la supervisa. *En este sentido se sugieren cambios a la normatividad, es decir a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, para que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados pueda sancionar, así como el órgano de control interno del Senado y la UEC hagan lo propio. Además existe la necesidad de contar con mayor información por parte del Poder Legislativo, y que dicha información sea desagregada y a detalle, ya que en su mayoría se cuenta con información de manera general. Se sugiere, asimismo, que se den cambios en la normatividad, tanto para la Cámara de Diputados como de Senadores y de la ASF para que sus presupuestos sean públicos.*

En el periodo de 2000 a 2007, se dio en un contexto donde la economía mexicana crecía y se veía beneficiada de ingresos excedentes, principalmente por el aumento en el precio del petróleo, remesas e inversión extranjera. Sin embargo, la falta de transparencia, escasa rendición de cuentas y limitada fiscalización posibilitaron el dispendio y opacidad de recursos públicos, observados en diversas áreas del gobierno, incluidas ambas Cámaras, de lo que la investigación trató de

dar cuenta. Se describió que el Congreso de la Unión ejerce de manera discrecional los recursos que le corresponden, puesto que no existe instrumento mediante el cual informe a la ciudadanía cómo se emplean los recursos dentro del Congreso. Sin embargo, como se mencionó en la investigación, la falta de transparencia se debe a la ausencia de sanciones específicas para que el Poder Legislativo ponga a disposición de la sociedad la información dispuesta por ley, a un marco legal carente de mecanismos para la rendición de cuentas interno, y a la resistencia a ser sometidos a mecanismos institucionales que obliguen a explicar el manejo de los recursos públicos.

Por otra parte, estimamos que es necesario hacer efectivo el título octavo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, denominado “Contraloría Social” que establece que la ASF podrá considerar peticiones, solicitudes y denuncias de la sociedad civil para su programa de auditorías, visitas e inspecciones. No obstante, persiste una concepción limitada de qué pueden realizar las ONG’s a través de la contraloría social, y muchas veces se desconocen los mecanismos existentes para ejercer el derecho a la información, a la rendición de cuentas y a la vigilancia. Se debe transitar –como se menciona en el trabajo- del derecho de saber de los ciudadanos acerca de aquello que sucede al interior de la administración, al derecho de controlar, es decir, de verificar la legalidad y la oportunidad de las decisiones del gobierno.

Otra interrogante que se buscó despejar, *fue saber qué áreas proporcionan indicadores de la calidad y destino del gasto público*. Se dio constancia de que en este aspecto la disposición de la información de la manera como funcionan las Cámaras es limitada, parcial e incompleta, además de que las normas y los reglamentos por los que se rige el Congreso, impiden una mejor institucionalidad por la debilidad de los órganos internos de control, el manejo por parte de los coordinadores parlamentarios y que no se rinde cuentas a la ciudadanía. El Congreso exige cuentas, pero ninguna de sus Cámaras lo hace debido al marco jurídico. En este sentido, se describió que, para la revisión de la Cuenta Pública, la

Cámara de Diputados a través de su Comisión de Vigilancia, se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, la cual a su vez es supervisada por otro órgano de la Cámara que es la Unidad de Evaluación y Control. Sin embargo, la Comisión de Vigilancia no rinde cuentas de la actuación ni de la ASF ni de la UEC, además tampoco es información pública de funcionarios sancionados, y no existe participación por parte de los diputados y menos de la ciudadanía sobre las auditorías que se realizarán cada año. En ese sentido, se dio cuenta de que, la dictaminación de las cuentas públicas se ha politizado y retrasado (están pendientes por dictaminarse, por el pleno de la Cámara, las Cuentas de 2003 a 2006 y se sumarán las de 2008 y 2009) por la falta de una referencia expresa, respecto de la facultad y obligación de dictaminación que tiene la Cámara, así como por la ausencia del señalamiento de un plazo para ello en la Constitución. Asimismo, se hizo referencia a que, se omite señalar una vinculación entre dicho proceso y el proceso de aprobación de los posteriores presupuestos de ingresos y egresos. No obstante, la ASF ha promovido acciones que han dado como resultado recuperaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos, por operaciones observadas con motivo de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de los ejercicios 2000 a 2007. Las recuperaciones acumuladas fueron por 35 mil 351.9 millones de pesos, pero lo recuperado en el Poder Legislativo es un monto mínimo, además la restricción presupuestaria de la ASF apenas le permite fiscalizar un universo limitado del Gasto Programable del Gobierno Federal.

A través de los analíticos de gasto se pudo apreciar que es necesaria la obligación de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como de la misma ASF, sobre la comprobación y justificación de todos los recursos económicos que se les proporcionan, incluida la dieta de los legisladores, con lo cual se favorecería la transparencia y rendición de cuentas. Al no contar con un nivel de desagregación más específico y abierto, se impide dar seguimiento a los recursos públicos, por lo que resulta difícil fincar responsabilidades en los casos de sustracción, corrupción y desvíos. *De manera que se puede afirmar que la rendición de cuentas no ha*

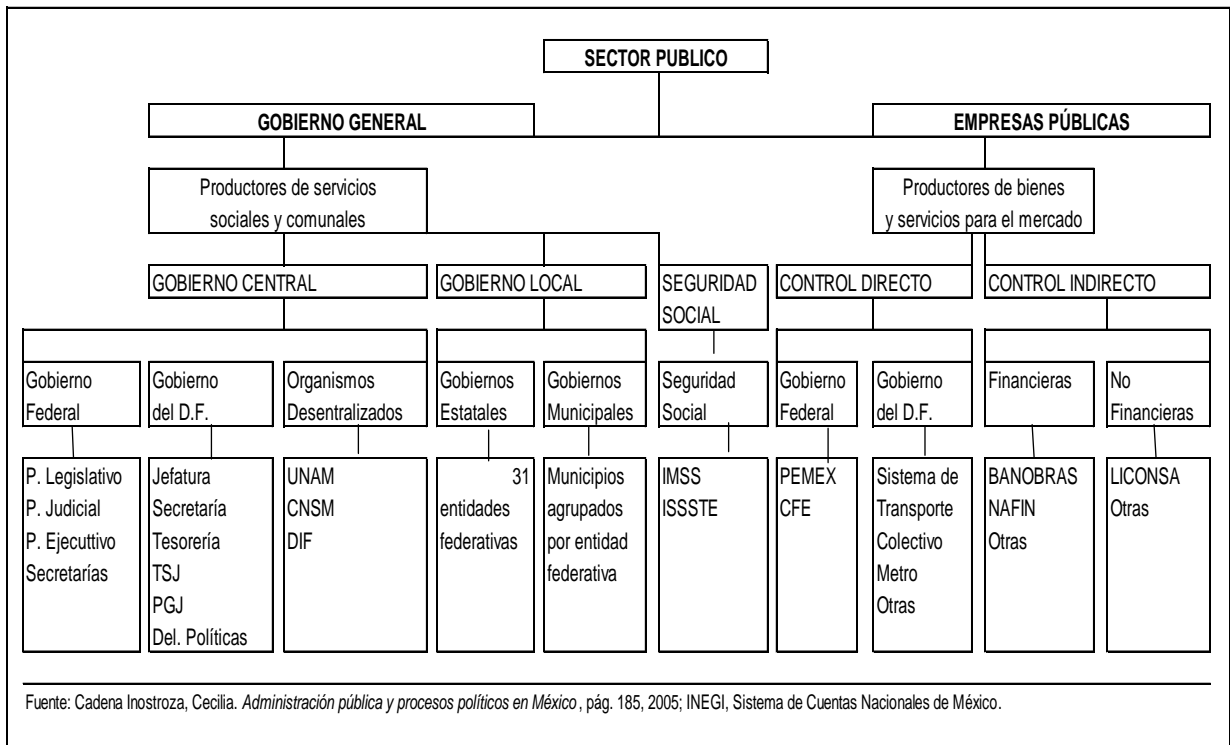
*sido una herramienta para lograr la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, una de las principales hipótesis de este trabajo.*

En esta investigación se documentó el presupuesto ejercido y auditado, así como las observaciones detectadas, el monto y las solventaciones en ambas Cámaras. Sin embargo, la ASF, no ha hecho público un informe detallado con la información no solventada, el fincamiento de responsabilidades, y los servidores públicos sancionados entre 2000 a 2007, lo cual es extensivo para la propia Auditoría por parte de la Unidad de Evaluación y Control. Debido a la situación que atraviesan las finanzas públicas, en las Cámaras de Senadores y Diputados así como en la ASF se deben de adoptar medidas de austeridad que faciliten el ahorro de algunas de las partidas de gasto. Se estima que el Poder Legislativo puede lograr mayores niveles de ahorro en el gasto corriente si se limitan y controlan los gastos superfluos por los órganos internos de control. En ambas Cámaras se debe transitar a un presupuesto dirigido a resultados medibles, además de que sea observado por la ciudadanía. En el caso del Poder Legislativo, existe opacidad en el destino de las partidas de gasto de las Cámaras de Diputados y Senadores, pero también de la ASF y de la Unidad de Evaluación y Control. Por lo que es necesario eliminar la discrecionalidad, además se debe de contar con que las auditorías estén acompañadas de cálculos, estimaciones, el costo de la auditoría y de los recursos necesarios para cada entidad. Es necesario que la ASF continúe el esfuerzo por ampliar las auditorías orientadas a evaluar el desempeño de entes y programas estratégicos, el Poder Legislativo no puede ser la excepción. Además de que la ASF evalúe la gestión de las Cámaras, incorpore aspectos como el impacto de no haber cumplido los objetivos o metas, o de no corregir las deficiencias observadas. Del mismo modo lo tendría que hacer la Unidad de Evaluación y Control. Con lo que se elevaría la utilidad de la fiscalización. *En este sentido, se puede afirmar que la fiscalización no se ha empleado en la elaboración de los presupuestos sucesivos, otra de las principales hipótesis de esta investigación.*

Se debe fortalecer a los órganos internos de control, particularmente en el Senado, asimismo impulsar que la ASF y la Unidad de Evaluación y Control cuente con más recursos, así como mejor y más personal capacitado. Del mismo modo hacer efectiva la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en lo relativo a la participación ciudadana en las auditorías. Es importante generar suficiente información para alcanzar una vigilancia social de los recursos públicos, es necesario que el Congreso sea más transparente en la asignación y aplicación de sus recursos. Es urgente mejorar y hacer efectiva la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como su participación en la fiscalización del Poder Ejecutivo. Los procesos de revisión de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 2000 al 2007, han hecho patente las fortalezas y limitaciones del proceso de rendición de cuentas y fiscalización en el Poder Legislativo. El Informe del Resultado de la Cuenta Pública que presenta la ASF es de mejor calidad, que el que en años anteriores rendía la Contaduría Mayor de Hacienda, ya que ha logrado integrar más información. Además la evaluación de la fiscalización ha permitido identificar irregularidades constantes en la aplicación del gasto público. Sin embargo, existen muchos pendientes que se podrían resolver en el futuro, como la modificación de los reglamentos de ambas Cámaras para una mejor evaluación y control, ya que la impunidad de las leyes y normas reduce la credibilidad de las instituciones así como más información que permita la participación de la ciudadanía, y limitar la discrecionalidad y opacidad con que se manejan los recursos, a través de la fiscalización ciudadana. La función activa de la sociedad civil fortalecería la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos. Un sistema de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización eficiente generaría incentivos que impactarían en la calidad del gasto y en la disminución de los espacios de corrupción. Para contar con instituciones efectivas, en lo relativo a la rendición de cuentas y fiscalización en el Poder Legislativo, sería necesario reestructurar la normatividad para transparentarla, al mismo tiempo que se incluya a la ciudadanía en el control a los servidores públicos, así como la publicidad de sus acciones y decisiones, presupuestos participativos con prioridades sociales en el gasto y de las auditorías sociales para combatir la corrupción.



**Anexo:**



A pesar de que los Poderes Ejecutivo y Judicial no fueron el objeto de la investigación, a continuación se presentan algunas auditorías que presuponen corrupción, ineficiencia y un alto grado de opacidad. Desde que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), inició las revisiones de las Cuentas Públicas, al amparo, primero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y después de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, ha advertido actitudes de oposición y cuestionamientos tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, lo que ha dificultado su trabajo y muestra cierta tendencia a inhibir la fiscalización. Algunos especialistas consideran que a pesar de que se observan esfuerzos importantes en la revisión de algunos temas presupuestales críticos, la transparencia continúa teniendo obstáculos principalmente en el manejo discrecional de ingresos excedentes provenientes del petróleo, en la concentración de una excesiva centralización y control del presupuesto de la SHCP y en el destino y administración de asignaciones presupuestales a fideicomisos y sindicatos, entre otros.<sup>253</sup>

En el Poder Judicial Federal, las revisiones realizadas por la ASF a sus fideicomisos revelaron que carecen de un marco jurídico que regule su proceso de constitución, operación, administración y extinción, mientras que en el Consejo de la Judicatura Federal para revisar la construcción y remodelación de palacios de Justicia Federales en diversas entidades federativas, se presumen daños al erario público. Además de que se cuestiona si la ASF es competente para evaluar el Sistema de Carrera del Poder Judicial de la Federación. Por su parte, en el Poder Ejecutivo Federal, destacan los programas de rescate financiero de las privatizaciones, es decir, la compra con recursos fiscales de los créditos incobrables de los bancos comerciales (FOBAPROA-IPAB), de la banca de desarrollo (FIDELIQ), de los ingenios azucareros, de las carreteras concesionadas (FARAC), entre otros fideicomisos. A continuación se mencionan una serie de irregularidades detectadas por la ASF en distintos años.

---

<sup>253</sup> Michel Padilla, Roberto. *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, op. cit., pág. 112.

De acuerdo con la ASF, en el ejercicio fiscal de 2002 existieron irregularidades por 2 mil millones de pesos en los ingresos que se recaudan por el Derecho de Trámite Aduanero, que se cobra a importadores y exportadores y que no se reportaron adecuadamente a la Tesorería de la Federación. Además de que el SAT no proporcionó la información que se le solicitó, referente al Fideicomiso Aduanas 1 y de la empresa ISOSA. Asimismo, NAFIN no entregó la información de dichas empresas argumentando que en estos casos se aplica el secreto fiduciario previsto en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito. Mientras que el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), se encargaría de pagar las indemnizaciones a los ex concesionarios, redocumentar la deuda bancaria de los proyectos, administrar los recursos provenientes de las autopistas rescatadas y proveer lo necesario para su operación y mantenimiento. El FARAC administra un número importante de carreteras de altas especificaciones, con los recursos que genera debe cubrir sus gastos de operación y el servicio de su deuda. La deuda neta FARAC, ascendió a 141 mil 811 millones de pesos, al cierre del primer semestre de 2004.

Por otra parte, la ASF concluye que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública no dio cumplimiento al concepto de rendición de cuentas, al encontrar deficiencias en el manejo de recursos de Transforma México. El Comité Técnico del fideicomiso Transforma México autorizó, en 2002, recursos para la Fundación Vamos México por 3 millones de pesos, los cuales no fueron entregados, toda vez que, después de un análisis efectuado posteriormente, se determinó que dicha fundación no reunía los requisitos establecidos por el propio Comité. Mientras que al Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), se le realizó una auditoría para comprobar la operación del Fondo y la administración de los 27 ingenios azucareros expropiados. La ASF señala fallas en la autorización de sesiones del comité técnico, además de ausencia de manuales de organización y procedimientos en el registro contable y en el control de los recursos fiscales transferidos y ministrados a los ingenios azucareros. Además no hay transparencia de los recursos depositados por los ingenios en la cuenta

concentradora. Se estima un impacto económico de 15 millones 346 mil pesos por intereses recuperados y depósitos efectuados indebidamente en las cuentas de 12 ingenios de FEESA. Otro aspecto que destaca la ASF, es el relativo al seguimiento del proceso de desincorporación mediante disolución y liquidación de Financiera Nacional Azucarera. Por su parte, en el sector desarrollo social, se cuestionan los resultados de los programas para el combate a la pobreza. Debido a que se observa en el sector educación, que las auditorías al Ramo 33, resultaron con elevados niveles de observaciones, pero es una constante que se registra desde hace varios años. La ASF determinó irregularidades en los distintos fondos del ramo 33 entre 2000 a 2007. De las revisiones efectuadas a los recursos ejercidos por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) se encuentran erogaciones distintas a las determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Mientras que el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) registra carencia o desactualización de manuales o normativa interna. En el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), la ASF detectó irregularidades como compras innecesarias de medicamentos, en algunos casos por caducidad. En el caso Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en sus componentes estatal y municipal: del Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), la ASF ubicó Obras y acciones que no atendieron a la población en pobreza extrema. Mientras que el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) existe acciones que no benefician a grupos en rezago social. Mientras que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), el órgano de fiscalización superior encontró que existe falta de ministración de recursos en los montos y plazos establecidos. En tanto que el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), de acuerdo con la ASF el Fondo no está dirigido para atender a población en condiciones de pobreza extrema. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), la ASF señala que el Fondo No ejercicio de la totalidad de los recursos destinados a financiar programas y acciones relacionadas con el Eje de

Combate al Narcomenudeo, así como al fortalecimiento de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN).

En el Informe de la Cuenta Pública 2006, elaborado por ASF, se observa que durante los últimos años uno de los problemas estructurales que han deteriorado las finanzas de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), han sido las onerosas cargas generadas por el crecimiento de sus pasivos laborales, ya que el gasto anual que la entidad efectuó entre 2000 y 2006 por este concepto creció aceleradamente. De acuerdo con la ASF ha sido resultado del otorgamiento de elevadas prestaciones en las relaciones laborales de LyFC, establecidas en los diversos contratos colectivos de trabajo firmados, los cuales han generado dos situaciones gravosas: por una parte, la mayor presencia sindical en las funciones sustantivas del organismo; y por otra, una elevada carga presupuestal, derivada principalmente del régimen de jubilación dinámico establecido a partir de salarios integrados. En 2006 los pasivos laborales representaron 65.7% de los activos y 68.0% de los pasivos totales, proporciones superiores a las de 49.5% y 50.6% que ambos conceptos significaban en 2000, además de que en promedio entre 2000 y 2006, los activos de la entidad fueron menores a sus pasivos. De acuerdo con la ASF, las valuaciones actuariales de LyFC al 31 de diciembre de 2006, registran un total de pasivos laborales por 188,586.7 millones de pesos, equivalente al 2.1% del Producto Interno Bruto de México, de este monto 164,043.0 millones de pesos correspondieron a jubilaciones y los restantes 24,543.7 millones de pesos a otros beneficios como la compensación por antigüedad, seguro sindical, servicio médico y remuneración al término de la relación laboral. La revisión y análisis de la información presupuestaria y financiera de la entidad reveló que el sistema de jubilaciones de LyFC y la propia operación del organismo financieramente son insostenibles, ya que al no generar recursos suficientes que le permitan hacer frente a sus obligaciones, necesariamente continuará requiriendo y dependiendo de transferencias gubernamentales para tal propósito. Es importante mencionar que los anteriores argumentos, sirvieron en la exposición de motivos del Ejecutivo Federal para la liquidación de Luz y Fuerza del Centro.

De acuerdo con cifras de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a pesar de que la política económica instrumentada en el periodo 2000 a 2007, ha logrado estabilizar los fundamentos macroeconómicos y ha cumplido con la mayor parte de sus metas en esta materia: inflación, déficit presupuestario, déficit en cuenta corriente y tipo de cambio; sin embargo, en la mayoría de ellos no fue suficiente para alcanzar las metas de crecimiento propuestas.

<b>Metas y resultados de las principales variables macroeconómicas de México</b>										
Año	PIB		Balance Presupuestario		Balance Cuenta Corriente		Inflación		Tipo de Cambio	
	% var. Anual		% del PIB		% del PIB		% var. Anual		(pesos por dólar)	
	Meta	Obtenido	Meta	Obtenido	Meta	Obtenido	Meta	Obtenido	Meta	Obtenido
2000	4,5	6,0	-1,0	-0,9	-3,1	-2,8	10,0	9,0	10,4	9,5
2001	4,5	-1,0	-0,5	-0,7	-3,8	-2,5	6,5	4,4	10,1	9,3
2002	1,7	0,1	-0,7	-1,2	-3,4	-2,0	4,5	5,7	10,1	9,7
2003	3,0	1,3	-0,5	-0,6	-2,8	-1,0	3,0	4,0	10,1	10,8
2004	3,1	4,1	-0,3	-0,2	-2,6	-0,7	3,0	5,2	11,2	11,3
2005	3,8	3,2	-0,2	-0,1	-2,1	-0,6	3,0	3,3	11,6	10,9
2006	3,6	5,2	0,2	0,1	-2,2	-0,5	3,0	4,1	11,4	10,9
2007	3,6	3,3	0,0	0,1	-2,3	-0,8	3,0	3,8	11,2	10,9

Fuente: ASF, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009

El cumplimiento de los propósitos estabilizadores ha sido favorecido por aspectos que escapan a la estrategia económica instrumentada; en los bajos niveles del déficit en cuenta corriente entre 2002 y 2007, han mantenido una influencia relevante el considerable flujo de remesas familiares y los superávits petroleros derivados de los altos precios alcanzados en los últimos años por el hidrocarburo.

Según la ASF, si bien se han alcanzado bajos déficit presupuestarios, ello sólo significa que las finanzas públicas están en equilibrio pero no necesariamente que sean sólidas, en razón, por un lado, de la enorme dependencia de recursos petroleros, y por otro el bajo nivel de ingresos tributarios.

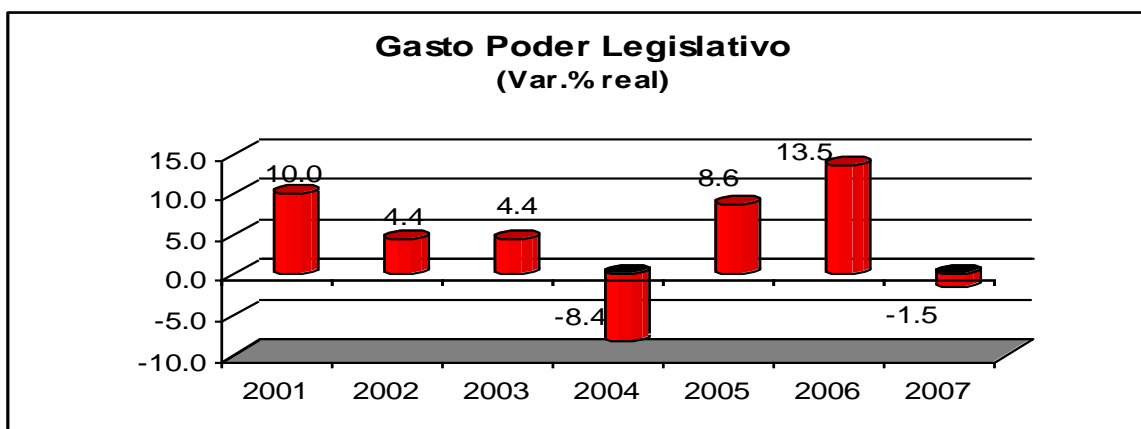
<b>INGRESOS EXCEDENTES DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO</b>			
<b>(Millones de pesos de 2007)</b>			
<b>Año</b>	<b>Total Sector Público Presupuestario</b>	<b>Total Petroleros</b>	<b>Total no Petroleros *</b>
2000	45.588,5	32.645,5	12.943,0
2001	9.243,9	7.841,8	1.402,1
2002	2.778,2	-2.308,9	5.087,1
2003	124.273,1	67.755,7	56.517,4
2004	172.651,4	142.064,7	30.586,7
2005	164.863,9	108.278,2	56.585,7
2006	500.448,9	175.717,2	324.731,7
2007	285.393,7	73.667,7	211.726,0
<b>Total</b>	<b>1.305.241,6</b>	<b>605.661,9</b>	<b>699.579,6</b>
*/ Tributarios, No Tributarios, Entidades de control presupuestario directo (excepto PEMEX)			
Fuente: con base en ASF; SHCP, Cuenta Pública 2000-2007, Tomo de Resultados Generales.			

Entre 2000 y 2007, el gasto del Poder Legislativo, pasó de representar el 0.6 al 0.7 del Producto Interno Bruto.

Gasto Poder Legislativo (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	3,819,896.9		5,773,951.1		0.06
2001	4,449,307.1	16.5	6,353,871.0	10.0	0.06
2002	4,967,126.0	11.6	6,631,812.2	4.4	0.06
2003	5,628,900.7	13.3	6,923,655.0	4.4	0.07
2004	5,538,783.6	-1.6	6,344,938.0	-8.4	0.06
2005	6,355,918.5	14.8	6,893,132.2	8.6	0.07
2006	7,523,700.0	18.4	7,826,403.7	13.5	0.08
2007	7,711,168.9	2.5	7,711,168.9	-1.5	0.07

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

Mientras que en el periodo de 2000 a 2007 registró tasas de crecimiento positivas, excepto en los años de 2004 y 2007.



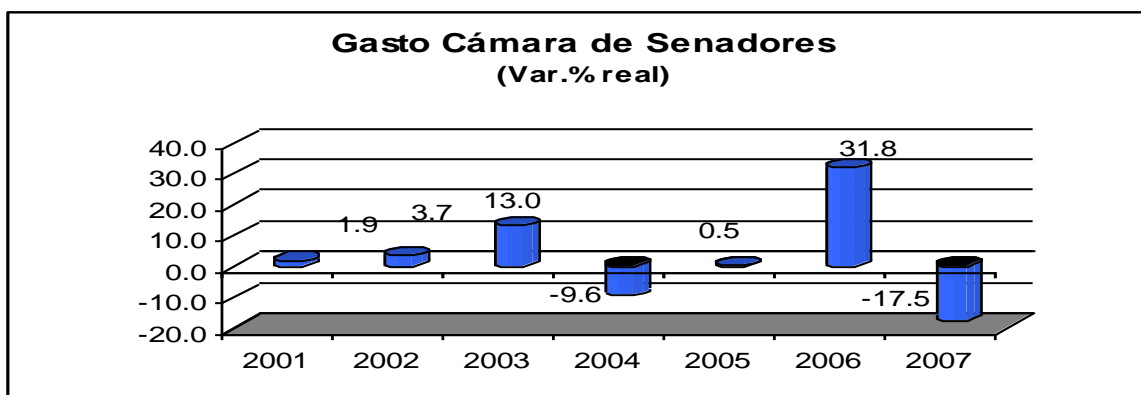


Entre 2000 y 2007, el gasto de la Cámara de Senadores, representó el 0.02 del Producto Interno Bruto.

Gasto Cámara de Senadores (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	1,180,191.5		1,783,914.1		0.02
2001	1,272,371.5	7.8	1,817,021.0	1.9	0.02
2002	1,411,844.6	11.0	1,885,011.2	3.7	0.02
2003	1,731,965.2	22.7	2,130,350.2	13.0	0.02
2004	1,680,995.9	-2.9	1,925,660.1	-9.6	0.02
2005	1,784,838.8	6.2	1,935,696.6	0.5	0.02
2006	2,452,120.6	37.4	2,550,777.6	31.8	0.02
2007	2,104,743.2	-14.2	2,104,743.2	-17.5	0.02

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

En tanto que en el periodo de 2000 a 2007 registró tasas de crecimiento en sólo cinco años y negativas, en los años de 2004 y 2007.

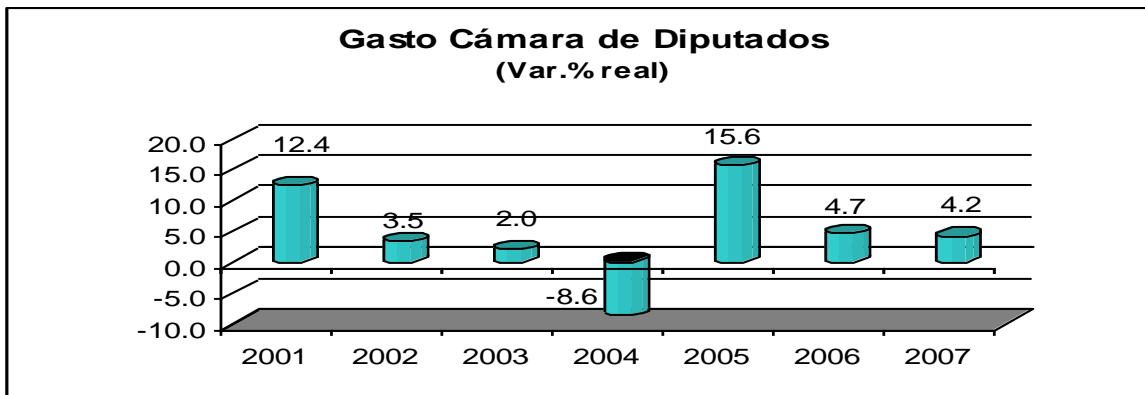


Entre 2000 y 2007, el gasto de la Cámara de Diputados, pasó de representar el 0.03 al 0.05 del Producto Interno Bruto.

Gasto Cámara de Diputados (Miles de pesos)					
Año		Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB
2000	2,262,328.4		3,419,614.2		0.03
2001	2,692,524.3	19.0	3,845,082.3	12.4	0.04
2002	2,980,103.8	10.7	3,978,857.9	3.5	0.04
2003	3,299,714.5	10.7	4,058,711.6	2.0	0.04
2004	3,239,098.1	-1.8	3,710,539.7	-8.6	0.04
2005	3,956,778.6	22.2	4,291,212.7	15.6	0.04
2006	4,319,216.7	9.2	4,492,993.3	4.7	0.04
2007	4,680,677.6	8.4	4,680,677.6	4.2	0.05

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

En tanto que en el periodo de 2000 a 2007 registró tasas de crecimiento seis años y negativas, solamente en el año 2004.

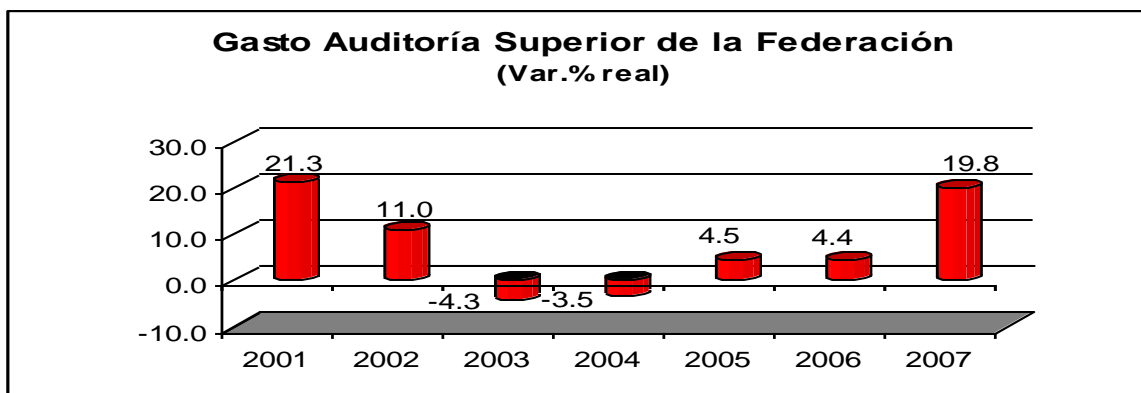


Entre 2000 y 2007, el gasto de la Auditoría Superior de la Federación, pasó de representar el 0.005 al 0.009 del Producto Interno Bruto.

Gasto Auditoría Superior de la Federación (Miles de pesos)					
Año	Var.%	Constantes	Var.% real	% del PIB	
2000		377,377.0		570,422.8	0.005
2001	28.4	484,411.3	21.3	691,767.7	0.007
2002	18.7	575,177.6	11.0	767,943.0	0.007
2003	3.8	597,221.0	-4.3	734,593.2	0.007
2004	3.6	618,689.6	-3.5	708,738.1	0.007
2005	10.4	682,880.1	4.5	740,598.3	0.007
2006	8.8	743,035.1	4.4	772,929.9	0.007
2007	24.6	925,748.1	19.8	925,748.1	0.009

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, 2000.

Mientras que en los años de 2000 a 2007 registró tasas de crecimiento a lo largo del periodo, de manera que los años de 2001, 2002 y 2007, se observan los mayores incrementos.



<b>Coefficientes de Correlación* del Gasto: Poder Legislativo</b>								
<b>(en millones de pesos)</b>								
<b>Ramos Autónomos</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>X</b>	<b>Y</b>	<b>X2</b>	<b>Y2</b>	<b>XY</b>		
2000	21,9	3,8	-10,3	-1,9	106,9	3,8	20,0	
2001	24,1	4,4	-8,1	-1,3	66,2	1,8	10,9	
2002	26,7	5,0	-5,5	-0,7	30,7	0,5	4,1	
2003	35,1	5,6	2,9	-0,1	8,2	0,0	-0,4	
2004	31,2	5,5	-1,0	-0,2	1,1	0,1	0,2	
2005	35,0	6,4	2,8	0,7	7,6	0,4	1,8	
2006	42,9	7,5	10,7	1,8	113,7	3,1	18,8	
2007	41,0	7,7	8,8	2,0	76,8	3,9	17,2	
Suma	257,9	45,9			411,1	13,6	72,7	
Promedio	32,2	5,7			51,4	1,7	9,1	
Raíz					7,2	1,3		
						<b>Correlación</b>		<b>0,973</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>Cámara de Diputados</b>	<b>X</b>	<b>Y</b>	<b>X2</b>	<b>Y2</b>	<b>XY</b>		
2000	3,8	2,3	-1,9	-1,2	3,8	1,3	2,2	
2001	4,4	2,7	-1,3	-0,7	1,7	0,5	1,0	
2002	5,0	3,0	-0,8	-0,4	0,6	0,2	0,3	
2003	5,6	3,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	
2004	5,5	3,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	
2005	6,4	4,0	0,7	0,5	0,4	0,3	0,4	
2006	7,5	4,3	1,8	0,8	3,1	0,7	1,5	
2007	7,7	4,7	2,0	1,3	3,8	1,6	2,5	
Suma	46,1	27,4			13,5	4,7	7,9	
Promedio	5,8	3,4			1,7	0,6	1,0	
Raíz					1,3	0,8		
						<b>Correlación</b>		<b>0,992</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>Cámara de Senadores</b>	<b>X</b>	<b>Y</b>	<b>X2</b>	<b>Y2</b>	<b>XY</b>		
2000	3,8	1,2	-1,9	-0,4	3,8	0,19	0,8	
2001	4,4	1,3	-1,3	-0,3	1,8	0,11	0,5	
2002	5,0	1,4	-0,7	-0,2	0,5	0,06	0,2	
2003	5,6	1,7	-0,1	0,1	0,0	0,00	0,0	
2004	5,5	1,7	-0,2	0,1	0,1	0,004	0,0	
2005	6,4	1,8	0,7	0,2	0,4	0,03	0,1	
2006	7,5	1,9	1,8	0,3	3,1	0,07	0,5	
2007	7,7	2,1	2,0	0,5	3,9	0,21	0,9	
Suma	45,9	13,1			13,6	0,7	2,9	
Promedio	5,7	1,6			1,7	0,08	0,4	
Raíz					1,3	0,30		
						<b>Correlación</b>		<b>0,965</b>

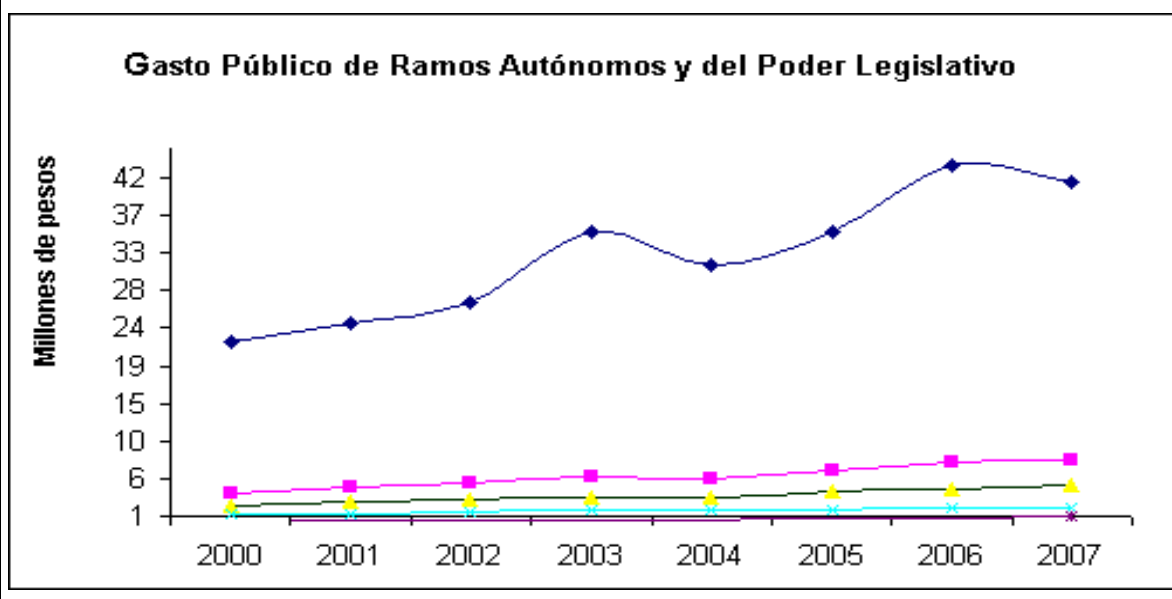
Fuente: Elaboración con base en Cuenta Pública, varios años.

\*/El coeficiente de correlación de Pearson es la media de los productos de las desviaciones dividida por el producto de las dos desviaciones típicas. Ver Cohen, Morris R, Nagel, Ernest. *Introducción a la lógica y al método científico*, XVI. Métodos estadísticos, 4. Medidas de correlación, pp. 141-145, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1979.

**Coefficientes de Correlación\* del Gasto: Poder Legislativo**  
(en millones de pesos)

	P. Legislativo	ASF	X	Y	X2	Y2	XY
2000	3,8	0,4	-1,9	-0,2	3,8	0,1	0,4
2001	4,4	0,5	-1,3	-0,1	1,8	0,0	0,2
2002	5,0	0,6	-0,7	0,0	0,5	0,0	0,0
2003	5,6	0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
2004	5,5	0,6	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
2005	6,4	0,7	0,7	0,1	0,4	0,0	0,0
2006	7,5	0,7	1,8	0,1	3,1	0,0	0,1
2007	7,7	0,9	2,0	0,3	3,9	0,1	0,5
Suma	45,9	5,0			13,6	0,2	1,4
Promedio	5,7	0,6			1,7	0,02	0,2
Raíz					1,3	0,1	
					<b>Correlación</b>		<b>0,933</b>

Fuente: Elaboración con base en Cuenta Pública, varios años.



\*/Se dice que dos variables están correlacionadas si, en series de casos correspondientes de las variables, un aumento o disminución de una de ellas va acompañado por un aumento o disminución de la otra, en el mismo sentido o en sentido opuesto. El coeficiente siempre está entre +1 y -1; +1 indica una correlación positiva perfecta, y -1 una correlación negativa perfecta. Un coeficiente de 0 indica la ausencia de toda correlación. Cohen, Morris R, Nagel, Ernest. *op. cit.*, pág.145.

De acuerdo con las cifras del presupuesto solicitado y aprobado por la Auditoría Superior de la Federación, se observa que los montos aprobados por el Congreso han sido inferiores de 2002 a 2007, respecto a lo solicitado por la Auditoría.

<b>Presupuesto solicitado y aprobado por la ASF</b> <b>(millones de pesos corrientes)</b>					
Año	Solicitado	Aprobado	Diferencia		
			Millones		%
2000	415,93	415,93	0,00		0,00
2001	493,71	493,71	0,00		0,00
2002	704,99	549,49	155,50		-22,06
2003	620,38	588	32,38		-5,22
2004	1286,48	613,88	672,60		-52,28
2005	680,98	680,98	0,00		0,00
2006	725,96	721,88	4,08		-0,56
2007	971,33	843,67	127,66		-13,14

Fuente: Tomado de: Pardinas Juan. Instituciones para la Rendición de Cuentas en México, Ackerman, John M., Astudillo, Cesar.(coordinadores), La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la federación, página 229, IIJ-UNAM, México 2009.

De los 35 mil millones de pesos recuperados por la ASF entre 1999 y 2007, los mayores montos corresponden al Poder Ejecutivo y a los recursos transferidos a entidades federativas y municipios, y el del Poder Legislativo es un monto poco significativo.

<b>Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior</b> <b>de las Cuentas Públicas 1999 a 2007*</b>		
(Millones de pesos)		
Ramo/Sector/Entidad	Importe	%
<b>Total</b>	<b>35.351,9</b>	<b>100,0000</b>
Poder Legislativo	0,3	0,0008
Cámara de Senadores	0,2	0,0006
Cámara de Diputados	0,1	0,0003
Poder Judicial	277,4	0,7847
Órganos Autónomos	4,5	0,0127
Poder Ejecutivo	27.019,5	76,4301
Instituciones Públicas de Educación	18,5	0,0523
Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas, Municipios	8.031,7	22,7193

\*/ Al 30 de septiembre de 2009

Fuente: Auditoría Superior de la Federación

De las auditorías practicadas por la ASF entre el año 2000 a 2007, la mayor parte se concentró en las de Regularidad, seguidas por las Financieras y de Cumplimiento.

<b>Auditorías Practicadas en la Revisión de las Cuentas Públicas 2000-2007</b>								
Grupo/Tipo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>336</b>	<b>338</b>	<b>424</b>	<b>627</b>	<b>754</b>	<b>962</b>
Desempeño	24	30	24	24	44	51	72	190
Regularidad	257	286	260	249	312	522	615	716
Financieras y de Cumplimiento	229	220	197	199	221	438	520	571
de inversión Física	26	56	60	50	90	82	95	145
Sistemas	2	10	3	0	1	2	0	0
Especiales	31	39	52	56	52	44	57	54
Seguimiento	0	0	0	9	13	9	8	2
Situación Excepcional	0	0	0	0	3	1	2	0

Fuente: Tomado de UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2007;ASF.

De las acciones emitidas por la ASF entre 2000 a 2007, el mayor número fue por Recomendación y Recomendación al desempeño, seguidas por la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

<b>Resumen de Acciones Emitidas Cuentas Públicas de 2000 a 2007</b>									
Acción/CP	R y RD	PIIC	SA	PEFCF	Subtotal	PO	PRAS	DH	Total
<b>Totales</b>	<b>32.743</b>	<b>2.450</b>	<b>3.067</b>	<b>222</b>	<b>38.482</b>	<b>2.476</b>	<b>3.049</b>	<b>31</b>	<b>44.038</b>
2000	3.188	738	672	30	<b>4.628</b>	63	0	17	<b>4.708</b>
2001	3.118	553	413	16	<b>4.100</b>	26	2	0	<b>4.128</b>
2002	2.505	464	336	20	<b>3.325</b>	106	30	0	<b>3.461</b>
2003	2.295	382	540	19	<b>3.236</b>	192	40	1	<b>3.469</b>
2004	3.064	40	221	19	<b>3.344</b>	332	348	4	<b>4.028</b>
2005	4.269	50	144	15	<b>4.478</b>	281	438	3	<b>5.200</b>
2006	6.684	217	357	27	<b>7.285</b>	317	564	4	<b>8.170</b>
2007	7.620	6	384	76	<b>8.086</b>	1.159	1.627	2	<b>10.874</b>

Recomendación al Desempeño (RD), Recomendación ( R ), Promoción de intervención de la Instancia de Control competente (PIIC), Solicitud de Aclaración (SA), Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF), Pliego de Observaciones (PO), Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), Denuncia de Hechos (DH).

Fuente: Auditoría Superior de la Federación

En el periodo de 2000 a 2007, el mayor número de denuncia de hechos se registró en el año 2000, sin embargo, se encuentran en proceso de resolución un número poco significativo.

<b>Presentación de Denuncia de Hechos*</b>						
Cuenta Pública	Presentadas '(1)	Ministerio Público '(2)	%	Órgano Jurisdiccional '(3)	%	
<b>Totales</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>87</b>	<b>4</b>	<b>12,9</b>	
2000	17	14	82	3	17,6	
2003	1	1	100	0	0	
2004	4	4	100	0	0	
2005	3	2	67	1	33,3	
2006	4	4	100	0	0	
2007	2	2	100	0	0	

\*/datos al 30 de septiembre de 2009  
'(1)/Seguimiento Concluido  
'(2)/en proceso o con resolución  
'(3)/en proceso o con resolución  
Fuente: Auditoría Superior de la Federación

Por otra parte, la actuación de la ASF en la Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias aumentó en el periodo 2000 a 2007.

<b>Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias*</b>				
Cuenta Pública	Promovidas Seguimiento Concluido	Con Pronuncia miento	Sin Pronuncia miento**	
<b>Totales</b>	<b>3.049</b>	<b>2.803</b>	<b>246</b>	
2001	2	2	0	
2002	30	30	0	
2003	40	40	0	
2004	348	346	2	
2005	438	438	0	
2006	564	548	16	
2007	1.627	1.399	228	

\*/Datos al 30 de septiembre de 2009  
\*\*/De la instancia de Control Competente  
Fuente: Auditoría Superior de la Federación



El Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias por parte de la ASF registró el mayor número en el año de 2004, pero un año antes, en 2003, se observaron más impugnaciones.

<b>Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias*</b>						
Cuenta Pública	Iniciados Número	En proceso de Desahogo		Con Resolución de la ASF		Resoluciones de la ASF** Impugnadas
		Número	%	Número	%	
<b>Totales</b>	<b>146</b>	<b>55</b>	<b>150,3</b>	<b>91</b>	<b>91,0</b>	<b>42</b>
2001	3	0	0	3	3,0	3
2002	14	1	7,1	13	13,0	12
2003	34	8	23,5	26	26,0	17
2004	70	25	35,7	45	45,0	10
2005	25	21	84,0	4	4,0	0

\*/Datos al m30 de septiembre de 2009, \*\*/Recursos o Juicios  
 Nota: hasta el ejercicio 2000 el fincamiento de responsabilidades resarcitorias se promovía ante la SFP ó los OIC  
 Fuente: Auditoría Superior de la Federación

De las recuperaciones logradas por la ASF, las cuales totalizan 35 mil 352 millones de pesos, el mayor monto recuperado se alcanzó en el año de 2001, lo que representó un 32 por ciento del total.

<b>Recuperaciones a la Hacienda Pública Federal Derivadas de la Intervención de la ASF* Por Cuenta Pública Fiscalizada (millones de pesos)</b>			
Cuenta Pública		Monto	%
	1999-2000	5.634,1	15,9
	2001	11.245,9	31,8
	2002	949,7	2,7
	2003	2.738,2	7,7
	2004	7.216,2	20,4
	2005	1.867,7	5,3
	2006	1.934,0	5,5
	2007	3.766,1	10,7
<b>Total</b>		<b>35.351,9</b>	<b>100,0</b>

\*/cifras al 30 de septiembre de 2009  
 Fuente: Auditoría Superior de la Federación

En el periodo de 2000 a 2007, el mayor número de Auditorías practicadas se ha realizado al Ramo 33, de Entidades y Municipios, seguida de los sectores de Hacienda y Crédito Público y Energía. Las del Poder Legislativo son mínimas.

<b>AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA ASF EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2000-2007</b>									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Acumulado
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>336</b>	<b>338</b>	<b>424</b>	<b>627</b>	<b>676</b>	<b>962</b>	<b>4,030</b>
Poder Legislativo	0	0	2	2	1	2	2	2	11
Poder Judicial	4	4	1	5	5	1	3	4	27
Presidencia de la República	1	0	1	2	0	1	1	0	6
Sector Gobernación	7	6	3	4	6	6	6	7	45
Sector Relaciones Exteriores	3	1	1	2	2	1	3	6	19
Sector Hacienda y Crédito Público	45	57	54	56	75	78	74	71	510
Sector Defensa Nacional	2	3	1	4	8	3	1	4	26
Sector Agricultura, Ganadería, Des. Rural	12	9	8	9	12	18	14	14	96
Sector Comunicaciones y Transportes	31	30	39	31	54	54	42	54	335
Sector Economía	5	2	5	2	8	6	6	9	43
Sector Educación Pública	14	17	17	12	23	18	17	27	145
Instituciones de Educación Superior	3	2	3	4	6	7	5	9	39
Sector Salud	21	14	9	9	10	7	9	8	87
Sector Marina	1	1	0	2	0	3	1	2	10
Sector Trabajo y Previsión Social	4	4	2	0	2	2	4	5	23
Sector Reforma Agraria	1	0	1	1	0	2	4	1	10
Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales	11	10	13	9	13	11	10	16	93
Sector Procuraduría General de la República	3	2	3	2	1	2	3	2	18
Sector Energía	38	45	65	59	78	70	76	111	542
Sector Desarrollo Social	20	15	7	8	7	12	9	7	85
Sector Turismo	2	6	6	4	6	4	4	5	37
Sector Función Pública	2	3	4	13	1	1	2	7	33
Sector Seguridad Pública	0	7	1	2	6	2	4	5	27
Sector Ciencia y Tecnología	0	0	0	0	0	0	2	5	7
Entidades no coordinadas sectorialmente	0	26	18	19	19	26	19	28	155
Órganos Autónomos	4	3	4	1	3	3	5	5	28
Ramo 33 y 39	78	88	68	76	78	287	350	548	1,573
Fuente: Auditoría Superior de la Federación									

<b>Gasto Poder Legislativo</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	3.819.896,9		5.773.951,1		0,052
2001	4.449.307,1	16,5	6.353.871,0	10,0	0,057
2002	4.967.126,0	11,6	6.631.812,2	4,4	0,059
2003	5.628.900,6	13,3	6.923.654,9	4,4	0,062
2004	5.538.783,5	-1,6	6.344.937,9	-8,4	0,057
2005	6.424.497,5	16,0	6.967.507,7	9,8	0,062
2006	7.514.400,0	17,0	7.816.729,5	12,2	0,070
2007	7.711.200,0	2,6	7.711.200,0	-1,4	0,069

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Poder Legislativo, 1000. Servicios personales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	1.977.453,8		2.989.013,0		0,027
2001	2.276.737,4	15,1	3.251.314,3	8,8	0,029
2002	2.597.877,6	14,1	3.468.532,2	6,7	0,031
2003	3.056.988,9	17,7	3.760.154,5	8,4	0,034
2004	3.205.583,4	4,9	3.672.147,0	-2,3	0,033
2005	3.582.655,6	11,8	3.885.468,1	5,8	0,035
2006	3.990.700,0	11,4	4.151.259,2	6,8	0,037
2007	4.430.900,0	11,0	4.430.900,0	6,7	0,040

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Poder Legislativo, 2000. Materiales y suministros</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	133.727,3		202.135,0		0,002
2001	124.067,1	-7,2	177.175,1	-12,3	0,002
2002	147.787,6	19,1	197.317,2	11,4	0,002
2003	147.831,9	0,0	181.836,1	-7,8	0,002
2004	137.847,6	-6,8	157.910,9	-13,2	0,001
2005	206.080,5	49,5	223.498,8	41,5	0,002
2006	150.300,0	-27,1	156.347,1	-30,0	0,001
2007	185.300,0	23,3	185.300,0	18,5	0,002

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Poder Legislativo, 3000. Servicios generales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	1.597.586,9		2.414.826,6		0,022
2001	1.892.570,2	18,5	2.702.701,1	11,9	0,024
2002	2.019.159,6	6,7	2.695.862,2	-0,3	0,024
2003	2.325.262,6	15,2	2.860.117,2	6,1	0,026
2004	2.141.941,5	-7,9	2.453.695,1	-14,2	0,022
2005	2.461.582,5	14,9	2.669.639,9	8,8	0,024
2006	2.673.100,0	8,6	2.780.647,8	4,2	0,025
2007	2.946.200,0	10,2	2.946.200,0	6,0	0,026

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Poder Legislativo, 5000. Bienes muebles e inmuebles</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	66.893,2	101.112,2			0,001
2001	118.500,8	77,1	169.226,1	67,4	0,002
2002	82.009,6	-30,8	109.494,4	-35,3	0,001
2003	71.307,6	-13,0	87.709,7	-19,9	0,001
2004	49.400,9	-30,7	56.591,1	-35,5	0,001
2005	159.490,4	222,8	172.970,8	205,7	0,002
2006	111.600,0	-30,0	116.090,0	-32,9	0,001
2007	102.900,0	-7,8	102.900,0	-11,4	0,001

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Poder Legislativo, 6000. Obras públicas</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	36.237,3	54.774,4			0,000
2001	35.804,8	-1,2	51.131,4	-6,7	0,000
2002	116.770,5	226,1	155.905,0	204,9	0,001
2003	23.809,0	-79,6	29.285,5	-81,2	0,000
2004	1.351,5	-94,3	1.548,2	-94,7	0,000
2005	7.706,9	470,2	8.358,3	439,9	0,000
2006	583.200,0	7467,2	606.664,1	7158,2	0,005
2007	41.500,0	-92,9	41.500,0	-93,2	0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Poder Legislativo, 7000. Inversiones financiera y ayudas</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	7.998,4	0,0			0,000
2001	1.536,8	2.194,6			0,000
2002	3.521,1	129,1	4.701,2	114,2	0,000
2003	3.700,6	5,1	4.551,8	-3,2	0,000
2004	2.658,6	-28,2	3.045,6	-33,1	0,000
2005	6.981,6	162,6	7.571,7	148,6	0,000
2006	0,0	0,0			0,000
2007	0,0	0,0			0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	2.262.328,4		3.419.614,2		0,031
2001	2.692.524,3	19,0	3.845.082,3	12,4	0,034
2002	2.980.103,8	10,7	3.978.857,9	3,5	0,036
2003	3.299.714,5	10,7	4.058.711,6	2,0	0,036
2004	3.239.098,1	-1,8	3.710.539,7	-8,6	0,033
2005	3.956.778,6	22,2	4.291.212,7	15,6	0,038
2006	4.268.728,1	7,9	4.440.473,3	3,5	0,040
2007	4.680.677,6	9,7	4.680.677,6	5,4	0,042

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados, 1000. Servicios personales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	1.203.170,3		1.818.647,7		0,016
2001	1.309.289,8	8,8	1.869.742,5	2,8	0,017
2002	1.430.117,2	9,2	1.909.407,7	2,1	0,017
2003	1.600.079,5	11,9	1.968.128,2	3,1	0,018
2004	1.746.662,1	9,2	2.000.883,9	1,7	0,018
2005	2.019.640,8	15,6	2.190.344,5	9,5	0,020
2006	2.283.789,6	13,1	2.375.674,1	8,5	0,021
2007	2.551.337,5	11,7	2.551.337,5	7,4	0,023

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados, 2000. Materiales y suministros</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>		<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>
2000	97.460,0		147.315,3		0,001
2001	92.483,8	-5,1	132.072,3	-10,3	0,001
2002	108.751,3	17,6	145.198,3	9,9	0,001
2003	114.305,4	5,1	140.597,8	-3,2	0,001
2004	102.791,3	-10,1	117.752,3	-16,2	0,001
2005	163.414,6	59,0	177.226,7	50,5	0,002
2006	149.922,5	-8,3	155.954,4	-12,0	0,001
2007	142.441,8	-5,0	142.441,8	-8,7	0,001

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados, 3000. Servicios generales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	925.353,2		1.398.714,2		0,012
2001	1.183.076,5	27,9	1.689.502,5	20,8	0,015
2002	1.280.528,6	8,2	1.709.685,9	1,2	0,015
2003	1.533.911,1	19,8	1.886.739,8	10,4	0,017
2004	1.366.190,9	-10,9	1.565.036,1	-17,1	0,014
2005	1.696.500,5	24,2	1.839.891,8	17,6	0,016
2006	1.712.808,6	1,0	1.781.720,6	-3,2	0,016
2007	1.901.347,3	11,0	1.901.347,3	6,7	0,017

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados, 5000. Bienes muebles e inmuebles</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	26.067,9		39.402,8		0,000
2001	79.099,6	203,4	112.958,9	186,7	0,001
2002	44.758,5	-43,4	59.758,9	-47,1	0,001
2003	26.896,8	-39,9	33.083,6	-44,6	0,000
2004	22.593,6	-16,0	25.882,0	-21,8	0,000
2005	71.156,8	214,9	77.171,1	198,2	0,001
2006	62.959,2	-11,5	65.492,3	-15,1	0,001
2007	55.868,4	-11,3	55.868,4	-14,7	0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados, 6000. Obras públicas</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	7.046,3		10.650,8		0,000
2001	28.366,6	302,6	40.509,2	280,3	0,000
2002	114.199,5	302,6	152.472,4	276,4	0,001
2003	23.765,5	-79,2	29.232,0	-80,8	0,000
2004	579,7	-97,6	664,1	-97,7	0,000
2005	2.788,8	381,1	3.024,5	355,4	0,000
2006	56.904,2	1940,5	59.193,6	1857,1	0,001
2007	27.611,2	-51,5	27.611,2	-53,4	0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Diputados, 7000. Inversiones financiera y ayudas</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	0,0		0,0		0,000
2001	208,0		297,0		0,000
2002	1.748,7	740,7	2.334,8	686,0	0,000
2003	756,2	-56,8	930,1	-60,2	0,000
2004	280,5	-62,9	321,3	-65,5	0,000
2005	3.277,1	1068,3	3.554,1	1006,1	0,000
2006	2.344,0	-28,5	2.438,3	-31,4	0,000
2007	2.071,4	-11,6	2.071,4	-15,0	0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Senadores</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	1.180.191,5		1.783.914,1		0,016
2001	1.272.371,5	7,8	1.817.021,0	1,9	0,016
2002	1.411.844,6	11,0	1.885.011,2	3,7	0,017
2003	1.731.965,2	22,7	2.130.350,2	13,0	0,019
2004	1.680.995,9	-2,9	1.925.660,1	-9,6	0,017
2005	1.784.838,8	6,2	1.935.696,6	0,5	0,017
2006	1.924.172,1	7,8	2.001.588,0	3,4	0,018
2007	2.104.743,2	9,4	2.104.743,2	5,2	0,019

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Senadores, 1000. Servicios personales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	490.622,4		741.598,5		0,007
2001	572.737,2	16,7	817.902,3	10,3	0,007
2002	693.625,3	21,1	926.087,4	13,2	0,008
2003	923.046,8	33,1	1.135.365,1	22,6	0,010
2004	906.452,9	-1,8	1.038.384,6	-8,5	0,009
2005	971.059,1	7,1	1.053.134,8	1,4	0,009
2006	1.097.811,8	13,1	1.141.980,5	8,4	0,010
2007	1.137.517,9	3,6	1.137.517,9	-0,4	0,010

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Senadores, 2000. Materiales y suministros</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	25.729,0		38.890,6		0,000
2001	21.840,9	-15,1	31.190,1	-19,8	0,000
2002	31.530,7	44,4	42.097,9	35,0	0,000
2003	27.456,0	-12,9	33.771,4	-19,8	0,000
2004	29.305,4	6,7	33.570,7	-0,6	0,000
2005	36.114,6	23,2	39.167,1	16,7	0,000
2006	26.699,6	-26,1	27.773,8	-29,1	0,000
2007	34.702,6	30,0	34.702,6	24,9	0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Senadores, 3000. Servicios generales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	630.366,6		952.828,3		0,009
2001	648.307,6	2,8	925.821,2	-2,8	0,008
2002	656.146,5	1,2	876.047,9	-5,4	0,008
2003	734.276,6	11,9	903.174,2	3,1	0,008
2004	722.896,3	-1,5	828.111,8	-8,3	0,007
2005	695.166,3	-3,8	753.923,0	-9,0	0,007
2006	794.664,7	14,3	826.636,7	9,6	0,007
2007	909.559,8	14,5	909.559,8	10,0	0,008

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Cámara Senadores, 5000. Bienes muebles e inmuebles</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	22.444,7		33.926,2		0,000
2001	28.157,0	25,5	40.209,8	18,5	0,000
2002	28.769,7	2,2	38.411,6	-4,5	0,000
2003	44.241,3	53,8	54.417,6	41,7	0,000
2004	19.963,2	-54,9	22.868,8	-58,0	0,000
2005	79.612,6	298,8	86.341,6	277,6	0,001
2006	2.239,2	-97,2	2.329,3	-97,3	0,000
2007	21.480,9	859,3	21.480,9	822,2	0,000

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.



<b>Gasto Cámara Senadores, 7000. Inversiones financiera y ayudas</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	0,0	0,0		0,000	
2001	1.328,8	1.897,6	0,0	0,000	
2002	1.772,4	2.366,4	24,7	0,000	
2003	2.944,4	3.621,7	53,0	0,000	
2004	2.378,1	2.724,2	-24,8	0,000	
2005	2.886,3	3.130,3	14,9	0,000	
2006	2.756,8	2.867,7	-8,4	0,000	
2007	1.481,9	1.481,9	-48,3	0,000	

Fuente: Cuenta Pública: 2007, 2006, 2005,2004,2003,2002,2001,2000.

<b>Gasto Auditoría Superior de la Federación</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
<b>Total</b>	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	377.624,2	570.796,5		0,0051	
2001	484.411,3	691.767,7	21,2	0,0062	
2002	575.177,6	767.943,0	11,0	0,0069	
2003	597.221,0	734.593,2	-4,3	0,0066	
2004	618.689,6	708.738,1	-3,5	0,0063	
2005	682.880,1	740.598,4	4,5	0,0066	
2006	721.876,4	750.919,9	1,4	0,0067	
2007	925.748,1	925.748,1	23,3	0,0083	

Fuente: Cuenta Pública: 2000-2007.

<b>Gasto Auditoría Superior de la Federación, 1000. Servicios personales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	283.661,1	428.766,9		0,0038	
2001	394.710,4	563.669,6	31,5	0,0050	
2002	474.135,1	633.037,1	12,3	0,0056	
2003	533.862,6	656.661,2	3,7	0,0059	
2004	552.468,4	632.878,6	-3,6	0,0056	
2005	591.955,6	641.988,8	1,4	0,0057	
2006	627.055,1	652.283,6	1,6	0,0058	
2007	742.024,2	742.024,2	13,8	0,0066	

Fuente: Cuenta Pública: 2000-2007.

<b>Gasto Auditoría Superior de la Federación, 2000. Materiales y suministros</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	10.538,3		15.929,1		0,0001
2001	9.742,4	-7,6	13.912,7	-12,7	0,0001
2002	7.505,6	-23,0	10.021,0	-28,0	0,0001
2003	6.070,4	-19,1	7.466,7	-25,5	0,0001
2004	5.751,0	-5,3	6.588,0	-11,8	0,0001
2005	6.551,4	13,9	7.105,1	7,8	0,0001
2006	7.117,2	8,6	7.403,5	4,2	0,0001
2007	8.121,6	14,1	8.121,6	9,7	0,0001

Fuente: Cuenta Pública: 2000-2007.

<b>Gasto Auditoría Superior de la Federación, 3000. Servicios generales</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	41.867,1		63.284,1		0,0006
2001	61.186,1	46,1	87.377,3	38,1	0,0008
2002	82.484,5	34,8	110.128,4	26,0	0,0010
2003	57.075,0	-30,8	70.203,3	-36,3	0,0006
2004	52.854,3	-7,4	60.547,1	-13,8	0,0005
2005	69.915,7	32,3	75.825,1	25,2	0,0007
2006	70.813,0	1,3	73.662,0	-2,9	0,0007
2007	135.320,8	91,1	135.320,8	83,7	0,0012

Fuente: Cuenta Pública: 2000-2007

<b>Gasto Auditoría Superior de la Federación, 5000. Bienes muebles e inmuebles</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	18.380,6		27.783,1		0,0002
2001	11.244,2	-38,8	16.057,4	-42,2	0,0001
2002	8.481,4	-24,6	11.323,9	-29,5	0,0001
2003	169,5	-98,0	208,5	-98,2	0,0000
2004	6.844,1	3937,8	7.840,2	3660,5	0,0001
2005	8.721,1	27,4	9.458,2	20,6	0,0001
2006	6.218,0	-28,7	6.468,2	-31,6	0,0001
2007	25.552,4	310,9	25.552,4	295,0	0,0002

Fuente: Cuenta Pública: 2000-2007.

<b>Gasto Auditoría Superior de la Federación, 6000. Obras públicas</b>					
<b>(Miles de pesos)</b>					
	<b>Var.%</b>	<b>Constantes</b>	<b>Var.% real</b>	<b>% del PIB</b>	
2000	22.682,7	34.286,0			0,0003
2001	7.438,2	10.622,2	-69,0		0,0001
2002	2.571,0	3.432,6	-67,7		0,0000
2003	43,4	53,4	-98,4		0,0000
2004	771,8	884,1	1556,2		0,0000
2005	4.918,1	5.333,8	503,3		0,0000
2006	9.620,0	10.007,0	87,6		0,0001
2007	13.884,1	13.884,1	38,7		0,0001

Fuente: Cuenta Pública: 2000-2007.

<b>AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION</b>					
<b>COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PEF 2007</b>					
<b>(PESOS)</b>					
Descripción		2007 PROYECTO ASF	2007 PEF	DIFERENCIA	Var.% real
Capítulo					
<b>1000 Servicios Personales</b>		<b>823.871.345</b>	<b>813.223.774</b>	<b>-10.647.571</b>	<b>-4,6</b>
Concepto					
1100	Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	104.138.697	102.079.339	-2.059.358	-5,3
1200	Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	23.699.321	23.699.321	0	-3,4
1300	Remuneraciones Adicionales y especiales	123.884.486	57.910.047	-65.974.439	-54,8
1400	Erogaciones del Gobierno Federal por Concepto de Seguridad Social y Seguros	66.713.311	74.798.352	8.085.041	8,3
1500	Pagos por Otras Prestaciones Sociales y Económicas	387.605.632	459.329.062	71.723.430	14,5
1600	Impuesto sobre Nóminas	11.618.186			
1700	Pago de Estímulos a Servicios Públicos	78.256.309	85.029.646	6.773.337	5,0
1800	Previsiones para Servicios Personales	27.955.403	10.378.007	-17.577.396	-64,1

Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.

<b>AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION</b>					
<b>COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PEF 2007</b>					
<b>(PESOS)</b>					
Descripción		2007 PROYECTO ASF	2007 PEF	DIFERENCIA A	Var.% real
Capítulo					
<b>2000 Materiales y Suministros</b>		<b>8.391.080</b>	<b>8.146.896</b>	<b>-244.184</b>	<b>-6,2</b>
Concepto					
2100	Materiales y Útiles de Administración y de Enseñanza	5.176.406	4.983.289	-193.117	-7,0
2200	Productos Alimenticios	992.250	929.179	-63.071	-9,5
2300	Herramientas, Refacciones y Accesorios	565.719	600.489	34.770	2,6
2400	Materiales y Artículos de Construcción	740.452	703.592	-36.860	-8,2
2500	Materias Primas de Producción, Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio	121.925	115.855	-6.070	-8,2
2600	Combustibles, Lubricantes y Aditivos	466.465	502.950	36.485	4,2
2700	Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	327.863	311.542	-16.321	-8,2

Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PEF 2007 (PESOS)					
Descripción		2007	2007	DIFERENCIA	Var. % real
		PROYECTO ASF	PEF		
Capítulo					
<b>3000 Servicios Generales</b>		<b>100.935.978</b>	<b>113.387.647</b>	<b>12.451.669</b>	<b>8,5</b>
Concepto					
3100	Servicios Básicos	14.755.506	12.386.276	-2.369.230	-18,9
3200	Servicios de Arrendamiento	1.001.700	1.049.400	47.700	1,2
3300	Servicios de Asesoría, Consultoría, Informáticos, Estudios e Investigaciones	22.372.208	21.646.799	-725.409	-6,5
3400	Servicios Comercial, Bancario, Financiero, Subcontratación de Servicios con Terceros y Gastos Inherentes	9.613.279	22.743.920	13.130.641	128,6
3500	Servicios de Mantenimiento y Conservación	7.270.660	7.924.438	653.778	5,3
3600	Servicios de Impresión, Grabado, Publicación, Difusión e Información	974.825	858.174	-116.651	-14,9
3700	Servicios de Comunicación Social y Publicidad	1.114.800	929.000	-185.800	-19,5
3800	Servicios Oficiales	43.833.000	45.849.640	2.016.640	1,1
Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.					

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PEF 2007 (PESOS)					
Descripción		2007	2007	DIFERENCIA	Var. % real
		PROYECTO ASF	PEF		
Capítulo					
<b>5000 Bienes Muebles e Inmuebles</b>		<b>17.726.504</b>	<b>13.118.000</b>	<b>-4.608.504</b>	<b>-28,5</b>
Concepto					
5100	Mobiliario y Equipo de Administración	9.071.504	5.013.000	-4.058.504	-46,6
5200	Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informático	7.905.000	8.105.000	200.000	-0,9
5300	Vehículos	700.000			
5400	Herramientas y Máquinas Herramienta	50.000			
Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.					

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PEF 2007 (PESOS)					
Descripción		2007	2007	DIFERENCIA	Var.% real
		PROYECTO ASF	PEF		
Capítulo					
<b>6000 Obras Públicas</b>		<b>19.202.267</b>	<b>22.399.619</b>	<b>3.197.352</b>	<b>12,7</b>
Concepto					
6100	Obras Públicas por Contrato	19.202.267	22.399.619	3.197.352	12,7
Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.					

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION					
COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PEF 2007					
(PESOS)					
Descripción	2007		DIFERENCIA	Var. % real	
	PROYECTO ASF	2007 PEF			
Capítulo					
Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras					
<b>7000</b>	<b>Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones</b>	<b>1.223.662</b>	<b>1.053.052</b>	<b>-170.610</b>	<b>-16,9</b>
Concepto					
7500	Erogaciones para Apoyar a los Sectores Social y Privado en Actividades Culturales, Deportivas y de Ayuda Extraordinaria	1.223.662	1.053.052	-170.610	-16,9
Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.					

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION					
COMPARATIVO ENTRE LOS PROYECTOS DEL EJECUTIVO Y DE LA ASF DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2007					
(PESOS)					
Capítulo	Descripción	2007		DIFERENCIA	Var.% real
		PROYECTO ASF	2007 PEF		
	<b>TOTAL</b>	<b>971.350.836</b>	<b>971.328.988</b>	<b>-21.848</b>	<b>-3,4</b>
1000	Servicios Personales	823.871.345	813.223.774	-10.647.571	-4,6
2000	Materiales y Suministros	8.391.080	8.146.896	-244.184	-6,2
3000	Servicios Generales	100.935.978	113.387.647	12.451.669	8,5
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	17.726.504	13.118.000	-4.608.504	-28,5
6000	Obras Públicas	19.202.267	22.399.619	3.197.352	12,7
7000	Inversión Financiera, Provisiones Económicas, Ayudas, Otras Erogaciones, y Pensiones, Jubilaciones y Otras	1.223.662	1.053.052	-170.610	-16,9
Fuente: PEF 2007, Proyecto de Gasto ASF.					

**Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia**  
**Anteproyecto de Presupuesto 2008**

Capítulo	Presupuesto Anual de Cierre 2007	Presupuesto Irreductible para el 2008	Presupuesto Deseable para el 2008	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007
Partida	(a)	©	(d)	Diferencia	Diferencia	% f=c/a	% g=d/a
Subpartida							
<b>1000</b>	<b>54.052.655,52</b>	<b>59.581.639,65</b>	<b>61.107.613,14</b>	<b>5.528.984,13</b>	<b>7.054.957,62</b>	<b>10,2</b>	<b>13,1</b>
<b>1100</b>	<b>5.321.197,24</b>	<b>5.638.389,16</b>	<b>5.638.389,16</b>	<b>317.191,92</b>	<b>317.191,92</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>
1103	5.321.197,24	5.638.389,16	5.638.389,16	317.191,92	317.191,92	6,0	6,0
<b>1200</b>	<b>5.879.258,09</b>	<b>6.195.793,23</b>	<b>6.569.605,23</b>	<b>316.535,14</b>	<b>690.347,14</b>	<b>5,4</b>	<b>11,7</b>
1201	3.612.844,65	3.838.723,25	3.838.723,25	225.878,60	225.878,60	6,3	6,3
1201-6	3.612.844,65	3.838.723,25	3.838.723,25	225.878,60	225.878,60	6,3	6,3
1202	2.266.413,44	2.357.069,98	2.730.881,98	90.656,54	464.468,54	4,0	20,5
<b>1300</b>	<b>5.900.979,47</b>	<b>6.331.445,48</b>	<b>6.478.100,48</b>	<b>430.466,01</b>	<b>577.121,01</b>	<b>7,3</b>	<b>9,8</b>
1301	209.255,18	217.625,38	217.625,38	8.370,20	8.370,20	4,0	4,0
1305	1.027.600,86	1.068.704,90	1.098.035,90	41.104,04	70.435,04	4,0	6,9
1306	4.394.831,34	4.765.051,43	4.882.375,43	370.220,09	487.544,09	8,4	11,1
1306-2	3.979.746,90	4.138.936,77	4.256.260,77	159.189,87	276.513,87	4,0	6,9
1306-4	415.084,44	626.114,66	626.114,66	211.030,22	211.030,22	50,8	50,8
1307	264.042,09	274.603,77	274.603,77	10.561,68	10.561,68	4,0	4,0
1322	5.250,00	5.460,00	5.460,00	210,00	210,00	4,0	4,0
<b>1400</b>	<b>5.303.119,27</b>	<b>7.400.740,26</b>	<b>7.527.892,38</b>	<b>2.097.620,99</b>	<b>2.224.773,11</b>	<b>39,6</b>	<b>42,0</b>
1401	840.192,16	873.799,84	908.717,46	33.607,68	68.525,30	4,0	8,2
1403	381.902,97	459.680,84	479.871,44	77.777,87	97.968,47	20,4	25,7
1404	604.568,93	628.751,69	646.174,30	24.182,76	41.605,37	4,0	6,9
1404-2	604.568,93	628.751,69	646.174,30	24.182,76	41.605,37	4,0	6,9
1406	104.015,98	108.176,61	108.176,61	4.160,63	4.160,63	4,0	4,0
1407	3.177.159,64	4.024.522,19	4.024.522,19	847.362,55	847.362,55	26,7	26,7
1413	195.279,59	232.454,35	239.930,59	37.174,76	44.651,00	19,0	22,9
1414	0,00	475.769,66	496.666,93	475.769,66	496.666,93		
1415	0,00	597.585,08	623.832,86	597.585,08	623.832,86		
<b>1500</b>	<b>31.368.922,57</b>	<b>33.724.925,49</b>	<b>34.603.279,86</b>	<b>2.356.002,92</b>	<b>3.234.357,29</b>	<b>7,5</b>	<b>10,3</b>
1507	1.873.720,89	1.948.669,73	2.070.469,73	74.948,84	196.748,84	4,0	10,5
1509	26.641.238,40	28.808.133,95	29.490.237,95	2.166.895,55	2.848.999,55	8,1	10,7
1511	213.753,87	222.304,02	259.504,02	8.550,15	45.750,15	4,0	21,4
1512	2.640.209,41	2.745.817,79	2.783.068,16	105.608,38	142.858,75	4,0	5,4
1512-1	500.100,49	520.104,51	520.104,51	20.004,02	20.004,02	4,0	4,0
1512-2	2.140.108,92	2.225.713,28	2.262.963,65	85.604,36	122.854,73	4,0	5,7
<b>1700</b>	<b>279.178,88</b>	<b>290.346,03</b>	<b>290.346,03</b>	<b>11.167,15</b>	<b>11.167,15</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
1702	279.178,88	290.346,03	290.346,03	11.167,15	11.167,15	4,0	4,0

Fuente: UEC, Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Unidad de Evaluación y Control para el Ejercicio Fiscal de 2008

**Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia**  
**Anteproyecto de Presupuesto 2008**

Capítulo	Presupuesto Anual de Cierre 2007	Presupuesto Irreductible para el 2008	Presupuesto Deseable para el 2008	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007
Partida	(a)	©	(d)	Diferencia	Diferencia	% f=c/a	% g=d/a
Subpartida							
<b>2000</b>	<b>1.014.408,52</b>	<b>1.054.984,84</b>	<b>1.054.984,84</b>	<b>40.576,32</b>	<b>40.576,32</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>2100</b>	<b>452.836,67</b>	<b>470.950,13</b>	<b>470.950,13</b>	<b>18.113,46</b>	<b>18.113,46</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
2101	241.317,06	250.969,74	250.969,74	9.652,68	9.652,68	4,0	4,0
2103	155.213,68	161.422,23	161.422,23	6.208,55	6.208,55	4,0	4,0
2106	56.305,93	58.558,16	58.558,16	2.252,23	2.252,23	4,0	4,0
<b>2200</b>	<b>187.857,01</b>	<b>195.371,29</b>	<b>195.371,29</b>	<b>7.514,28</b>	<b>7.514,28</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
2204	187.857,01	195.371,29	195.371,29	7.514,28	7.514,28	4,0	4,0
2204-5	168.385,22	175.120,63	175.120,63	6.735,41	6.735,41	4,0	4,0
2204-8	19.471,79	20.250,66	20.250,66	778,87	778,87	4,0	4,0
2204-11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
2300	51.351,65	53.405,71	53.405,71	<b>2.054,06</b>	<b>2.054,06</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
2302	51.351,65	53.405,71	53.405,71	2.054,06	2.054,06	4,0	4,0
2303	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
2400	291.158,40	302.804,73	302.804,73	<b>11.646,33</b>	<b>11.646,33</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
2403	291.158,40	302.804,73	302.804,73	11.646,33	11.646,33	4,0	4,0
2600	31.204,79	32.452,98	32.452,98	<b>1.248,19</b>	<b>1.248,19</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
2603	31.204,79	32.452,98	32.452,98	1.248,19	1.248,19	4,0	4,0

Fuente: UEC, Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Unidad de Evaluación y Control para el Ejercicio Fiscal de 2008

**Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia**  
**Anteproyecto de Presupuesto 2008**

Capítulo	Presupuesto Anual de Cierre 2007	Presupuesto Irreductible para el 2008	Presupuesto Deseable para el 2008	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007
Partida	(a)	©	(d)	Diferencia	Diferencia	% f=c/a	% g=d/a
Subpartida							
<b>3000</b>	<b>5.706.660,79</b>	<b>5.934.927,25</b>	<b>5.934.927,25</b>	<b>228.266,46</b>	<b>228.266,46</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>3100</b>	<b>51.924,77</b>	<b>54.001,77</b>	<b>54.001,77</b>	<b>2.077,00</b>	<b>2.077,00</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3104	51.924,77	54.001,77	54.001,77	2.077,00	2.077,00	4,0	4,0
3104-3	51.924,77	54.001,77	54.001,77	2.077,00	2.077,00	4,0	4,0
<b>3200</b>	<b>71.313,35</b>	<b>74.165,89</b>	<b>74.165,89</b>	<b>2.852,54</b>	<b>2.852,54</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3203	40.813,35	42.445,89	42.445,89	1.632,54	1.632,54	4,0	4,0
3204	30.500,00	31.720,00	31.720,00	1.220,00	1.220,00	4,0	4,0
<b>3300</b>	<b>805.557,96</b>	<b>837.780,28</b>	<b>837.780,28</b>	<b>32.222,32</b>	<b>32.222,32</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3304	81.007,64	84.247,95	84.247,95	3.240,31	3.240,31	4,0	4,0
3304-2	81.007,64	84.247,95	84.247,95	3.240,31	3.240,31	4,0	4,0
3305	724.550,32	753.532,33	753.532,33	28.982,01	28.982,01	4,0	4,0
<b>3400</b>	<b>1.263.165,83</b>	<b>1.313.692,47</b>	<b>1.313.692,47</b>	<b>50.526,64</b>	<b>50.526,64</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3407	885,50	920,92	920,92	35,42	35,42	4,0	4,0
3409	196.744,85	204.614,65	204.614,65	7.869,80	7.869,80	4,0	4,0
3413	1.126,49	1.171,55	1.171,55	45,06	45,06	4,0	4,0
3418	1.064.408,99	1.106.985,35	1.106.985,35	42.576,36	42.576,36	4,0	4,0
<b>3500</b>	<b>60.967,92</b>	<b>63.406,64</b>	<b>63.406,64</b>	<b>2.438,72</b>	<b>2.438,72</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3504	5.630,38	5.855,60	5.855,60	225,22	225,22	4,0	4,0
3506	55.337,54	57.551,04	57.551,04	2.213,50	2.213,50	4,0	4,0
<b>3600</b>	<b>897.116,98</b>	<b>933.001,66</b>	<b>933.001,66</b>	<b>35.884,68</b>	<b>35.884,68</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3602	897.116,98	933.001,66	933.001,66	35.884,68	35.884,68	4,0	4,0
<b>3800</b>	<b>2.556.613,98</b>	<b>2.658.878,54</b>	<b>2.658.878,54</b>	<b>102.264,56</b>	<b>102.264,56</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
3804	15.602,40	16.226,49	16.226,49	624,09	624,09	4,0	4,0
3811	572.925,19	595.842,20	595.842,20	22.917,01	22.917,01	4,0	4,0
3811-3	572.925,19	595.842,20	595.842,20	22.917,01	22.917,01	4,0	4,0
3811-6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
3811-7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
3813	984.633,94	1.024.019,30	1.024.019,30	39.385,36	39.385,36	4,0	4,0
3817	90.049,81	93.651,80	93.651,80	3.601,99	3.601,99	4,0	4,0
3817-2	90.049,81	93.651,80	93.651,80	3.601,99	3.601,99	4,0	4,0
3819	616.808,49	641.480,83	641.480,83	24.672,34	24.672,34	4,0	4,0
3827	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
3827-8	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
3828	276.594,15	287.657,92	287.657,92	11.063,77	11.063,77	4,0	4,0
3828-1	78.011,98	81.132,46	81.132,46	3.120,48	3.120,48	4,0	4,0
3828-3	198.582,17	206.525,46	206.525,46	7.943,29	7.943,29	4,0	4,0

Fuente: UEC, Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Unidad de Evaluación y Control para el Ejercicio Fiscal de 2008



**Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia  
Anteproyecto de Presupuesto 2008**

Capítulo	Presupuesto Anual de Cierre 2007	Presupuesto Irreductible para el 2008	Presupuesto Deseable para el 2008	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007	Presupuesto Irreductible / Cierre 2007	Presupuesto Deseable / Cierre 2007
Partida	(a)	©	(d)	Diferencia	Diferencia	% f=c/a	% g=d/a
Subpartida							
<b>5000</b>	<b>1.397.555,51</b>	<b>1.453.457,74</b>	<b>1.453.457,74</b>	<b>55.902,23</b>	<b>55.902,23</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>5100</b>	<b>113.088,24</b>	<b>117.611,78</b>	<b>117.611,78</b>	<b>4.523,54</b>	<b>4.523,54</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
5101	56.544,12	58.805,89	58.805,89	2.261,77	2.261,77	4,0	4,0
5102	56.544,12	58.805,89	58.805,89	2.261,77	2.261,77	4,0	4,0
<b>5200</b>	<b>1.284.467,27</b>	<b>1.335.845,96</b>	<b>1.335.845,96</b>	<b>51.378,69</b>	<b>51.378,69</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
5205	20.000,00	20.800,00	20.800,00	800,00	800,00	4,0	4,0
5206	1.264.467,27	1.315.045,96	1.315.045,96	50.578,69	50.578,69	4,0	4,0
5206-1	1.264.467,27	1.315.045,96	1.315.045,96	50.578,69	50.578,69	4,0	4,0

Fuente: UEC, Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Unidad de Evaluación y Control para el Ejercicio Fiscal de 2008

**Unidad de Evaluación y Control  
Anteproyecto de Presupuesto 2008**

<b>Total por aprobar</b>	<b>69.550.983,0</b>
<b>Nuevas necesidades capítulo 1000</b>	<b>1.525.973,5</b>
<b>Total (Irreductible)</b>	<b>68.025.009,5</b>
1000 Servicios Personales	59.581.639,7
2000 Materiales y Suministros	1.054.984,9
3000 Servicios Generales	5.934.927,2
5000 Bienes Muebles e Inmuebles	1.453.457,7

Fuente: UEC, Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Unidad de Evaluación y Control para el Ejercicio Fiscal de 2008

ADECUACIONES AL PROYECTO DE GASTO PUBLICO 2006					
(Miles de pesos)					
	PROYECTO PEF	REDUCCION	AMPLIACION	REASIGNACIONES	APROBADO PEF
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>1.881.200.400,0</b>	<b>13.173.100,0</b>	<b>105.472.700,0</b>	<b>92.299.600,0</b>	<b>1.973.500.000,0</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>1.319.499.430,4</b>	<b>10.049.900,0</b>	<b>97.489.600,0</b>	<b>87.439.700,0</b>	<b>1.406.939.130,4</b>
<b>Gasto No Programable</b>	<b>561.700.969,6</b>	<b>3.123.200,0</b>	<b>7.983.100,0</b>	<b>4.859.900,0</b>	<b>566.560.869,6</b>
<b>Ramo A. Total Ramos Autónomos</b>	<b>50.092.068,7</b>	<b>7.209.900,0</b>	<b>21.600,0</b>	<b>-7.188.300,0</b>	<b>42.903.768,7</b>
Gasto Programable					
01 Poder Legislativo	7.764.176,7	906.000,0	21.600,0	-884.400,0	6.879.776,7
H. Cámara de Diputados	4.386.920,9	174.792,8	21.600,0	-153.192,8	4.233.728,1
Auditoría Superior de la Federación	725.964,5	4.088,1	0,0	-4.088,1	721.876,4
H. Cámara de Senadores	2.651.291,2	727.119,1	0,0	-727.119,1	1.924.172,1
03 Poder Judicial	28.541.212,9	5.151.900,0	0,0	-5.151.900,0	23.389.312,9
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3.439.783,0	500.666,1	0,0	-500.666,1	2.939.116,9
Consejo de la Judicatura Federal	23.807.144,2	4.403.382,5	0,0	-4.403.382,5	19.403.761,7
Tribunal Federal Electoral	1.294.285,7	247.851,4	0,0	-247.851,4	1.046.434,4
22 Instituto Federal Electoral	12.920.636,0	1.028.500,0	0,0	-1.028.500,0	11.892.136,0
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	866.043,1	123.500,0	0,0	-123.500,0	742.543,1
<b>B. Total Ramos Administrativos</b>	<b>407.443.109,2</b>	<b>1.215.500,0</b>	<b>54.605.605,5</b>	<b>53.390.105,5</b>	<b>460.833.214,7</b>
Gasto Programable					
02 Presidencia de la República	1.628.613,2	6.700,0	0,0	-6.700,0	1.621.913,2
04 Gobernación	4.432.813,8	23.400,0	328.500,0	305.100,0	4.737.913,8
05 Relaciones Exteriores	4.530.738,8	19.800,0	0,0	-19.800,0	4.510.938,8
06 Hacienda y Crédito Público	25.957.145,7	118.500,0	2.293.300,0	2.174.800,0	28.131.945,7
07 Defensa Nacional	25.331.900,9	162.500,0	1.000.000,0	837.500,0	26.169.400,9
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	37.479.246,3	47.400,0	13.588.839,5	13.541.439,5	51.020.685,8
09 Comunicaciones y Transportes	20.127.058,4	34.900,0	13.595.000,0	13.560.100,0	33.687.158,4
10 Economía	6.735.439,8	18.200,0	901.350,0	883.150,0	7.618.589,8
11 Educación Pública	125.488.427,2	421.600,0	12.503.005,5	12.081.405,5	137.569.832,7
12 Salud	39.118.906,0	94.900,0	2.750.000,0	2.655.100,0	41.774.006,0
13 Marina	9.081.610,8	55.600,0	0,0	-55.600,0	9.026.010,8
14 Trabajo y Previsión Social	3.262.439,5	9.600,0	0,0	-9.600,0	3.252.839,5
15 Reforma Agraria	2.868.758,9	9.700,0	1.576.540,0	1.566.840,0	4.435.598,9
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	17.007.953,0	43.800,0	4.369.070,5	4.325.270,5	21.333.223,5
17 Procuraduría General de la República	9.486.381,0	50.000,0	0,0	-50.000,0	9.436.381,0
18 Energía	27.331.273,1	6.900,0	0,0	-6.900,0	27.324.373,1
20 Desarrollo Social	26.486.181,8	13.200,0	0,0	-13.200,0	26.472.981,8
21 Turismo	1.230.827,0	3.500,0	0,0	-3.500,0	1.227.327,0
27 Función Pública	1.420.597,1	8.200,0	0,0	-8.200,0	1.412.397,1
31 Tribunales Agrarios	578.732,1	3.600,0	0,0	-3.600,0	575.132,1
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1.142.910,1	6.400,0	0,0	-6.400,0	1.136.510,1
36 Seguridad Pública	8.761.200,0	36.800,0	700.000,0	663.200,0	9.424.400,0

37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	74.907,0	500,0	0,0	-500,0	74.407,0
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7.879.047,6	19.800,0	1.000.000,0	980.200,0	8.859.247,6
<b>C. Total Ramos Generales</b>		<b>1.018.014.819,6</b>	<b>3.373.100,0</b>	<b>44.562.194,5</b>	<b>41.189.094,5</b>	<b>1.059.203.914,1</b>
<b>Gasto Programable</b>		<b>499.064.598,3</b>	<b>249.900,0</b>	<b>36.579.094,5</b>	<b>36.329.194,5</b>	<b>535.393.792,8</b>
19	Aportaciones a Seguridad Social	175.230.755,1	0	1.890.800,0	1.890.800,0	177.121.555,1
23	Provisiones Salariales y Económicas	5.998.683,1	249.900,0	5.000.004,9	4.750.104,9	10.748.788,0
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica	28.829.605,5	0	4.321.994,5	4.321.994,5	33.151.600,0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	289.005.554,6	0	2.866.295,1	2.866.295,1	291.871.849,7
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0,0	0	22.500.000,0	22.500.000,0	22.500.000,0
<b>Gasto No Programable</b>		<b>518.950.221,3</b>	<b>3.123.200,0</b>	<b>7.983.100,0</b>	<b>4.859.900,0</b>	<b>523.810.121,3</b>
24	Deuda Pública	183.542.629,5	1.500.000,0	0,0	-1.500.000,0	182.042.629,5
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	282.934.810,0	0,0	7.983.100,0	7.983.100,0	290.917.910,0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15.500.000,0	1.623.200,0	0,0	-1.623.200,0	13.876.800,0
34	Erogaciones para Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	36.972.781,8	0,0	0,0	0,0	36.972.781,8
<b>D. Total Entidades de Control Presupuestario Directo</b>		<b>605.277.288,3</b>	<b>1.374.600,0</b>	<b>7.159.700,0</b>	<b>5.785.100,0</b>	<b>611.062.388,3</b>
<b>Gasto Programable</b>		<b>562.526.539,9</b>	<b>1.374.600,0</b>	<b>7.159.700,0</b>	<b>5.785.100,0</b>	<b>568.311.639,9</b>
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado	73.395.400,0	143.000,0	876.400,0	733.400,0	74.128.800,0
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	209.820.400,0	625.800,0	0,0	-625.800,0	209.194.600,0
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	147.515.200,0	178.600,0	6.283.300,0	6.104.700,0	153.619.900,0
T10	Luz y Fuerza del Centro	26.209.900,0	63.700,0	0,0	-63.700,0	26.146.200,0
TZZ	Petróleos Mexicanos	105.585.639,9	363.500,0	0,0	-363.500,0	105.222.139,9
<b>Gasto No Programable</b>		<b>42.750.748,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>42.750.748,4</b>
Costo Financiero		42.750.748,4	0,0	0,0	0,0	42.750.748,4
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	8.997.377,4	0,0	0,0	0,0	8.997.377,4
TZZ	Petróleos Mexicanos	33.753.371,0	0,0	0,0	0,0	33.753.371,0
Resta por concepto de Subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad Social		199.626.885,8	0	876.400,0	876.400,0	200.503.285,8
Fuente: PEF 2006						

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006					
RAMO 06. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO					
	APROBADO 2005	PROYECTO 2006	CAMBIO	%	VAR. % REAL
<b>TOTAL ENTIDAD</b>	<b>26,915,736,490.0</b>	<b>25,957,145,700.0</b>	<b>-958,590,790.0</b>	<b>-3.6</b>	<b>-7.00</b>
<b>SECTOR CENTRAL</b>	<b>4,367,040,392.0</b>	<b>4,267,140,349.0</b>	<b>-99,900,043.0</b>	<b>-2.3</b>	<b>-5.8</b>
<b>SECRETARIA</b>	<b>646,606,669.0</b>	<b>671,709,596.0</b>	<b>25,102,927.0</b>	<b>3.9</b>	<b>0.2</b>
100. Secretaría	50,631,398.0	50,879,752.0	248,354.0	0.5	-3.1
110. Unidad de Inteligencia Financiera	37,000,518.0	70,982,868.0	33,982,350.0	91.8	85.0
112. Unidad de Com. Social y Vocero	244,439,510.0	233,624,911.0	-10,814,599.0	-4.4	-7.8
113. Organismo Interno de Control	88,282,972.0	77,641,953.0	-10,641,019.0	-12.1	-15.2
114. Unidad de Coord. con Ent. Federativas	93,899,578.0	97,435,695.0	3,536,117.0	3.8	0.1
115. Coord. Gral. de Tecn. de Inf. y Comunic.	116,883,362.0	112,159,755.0	-4,723,607.0	-4.0	-7.5
116. Coord. Gral. de Calidad y Seg. de la Inf.	15,469,331.0	28,984,662.0	13,515,331.0	87.4	80.7
<b>SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO</b>	<b>881,597,346.0</b>	<b>890,777,475.0</b>	<b>9,180,129.0</b>	<b>1.0</b>	<b>-2.6</b>
200. Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	76,755,710.0	78,902,601.0	2,146,891.0	2.8	-0.9
210. Unidad de Crédito Público	391,335,551.0	440,091,314.0	48,755,763.0	12.5	8.4
211. Unidad de Planeac. Econ. de la Hacienda Pública	84,826,011.0	86,468,459.0	1,642,448.0	1.9	-1.7
212. Dirección General de Banca de Desarrollo	63,336,480.0	64,046,259.0	709,779.0	1.1	-2.5
213. Unidad de Banca y Ahorro	79,486,350.0	79,430,292.0	-56,058.0	-0.1	-3.6
214. Dirección General de Seguros y Valores	53,304,961.0	60,259,631.0	6,954,670.0	13.0	9.0
215. Dir. Gral. de Asuntos Internac. de Hacienda	132,552,283.0	81,578,919.0	-50,973,364.0	-38.5	-40.7
<b>SUBSECRETARIA DE INGRESOS</b>	<b>220,529,055.0</b>	<b>216,136,880.0</b>	<b>-4,392,175.0</b>	<b>-2.0</b>	<b>-5.5</b>
300. Subsecretaría de Ingresos	80,671,337.0	88,322,401.0	7,651,064.0	9.5	5.6
310. Unidad de Política de Ingresos	77,204,072.0	62,602,049.0	-14,602,023.0	-18.9	-21.8
311. Unidad de Legislación Tributaria	62,653,646.0	65,212,430.0	2,558,784.0	4.1	0.4
<b>SUBSECRETARIA DE EGRESOS</b>	<b>1,047,663,333.0</b>	<b>675,407,168.0</b>	<b>-372,256,165.0</b>	<b>-35.5</b>	<b>-37.8</b>
400. Subsecretaría de Egresos	111,899,465.0	121,319,856.0	9,420,391.0	8.4	4.6
410. Unidad de Inversiones	56,881,195.0	62,408,598.0	5,527,403.0	9.7	5.8
411. Unidad de Política y Control Presupuestario	557,365,593.0	158,747,913.0	-398,617,680.0	-71.5	-72.5
412. Unidad de Cont. Gub. e Inf. sobre la Gest. Pub.	88,659,783.0	85,916,673.0	-2,743,110.0	-3.1	-6.6
415. Dir. Gral. de Prog. y Presupuesto "B"	110,452,408.0	108,902,344.0	-1,550,064.0	-1.4	-4.9
416. Dir. Gral. de Prog. y Presupuesto "A"	96,736,197.0	96,437,672.0	-298,525.0	-0.3	-3.9
418. Dir. Gral. Jurídica de Egresos	25,668,692.0	41,674,112.0	16,005,420.0	62.4	56.6
<b>PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACION</b>	<b>346,939,713.0</b>	<b>352,857,313.0</b>	<b>5,917,600.0</b>	<b>1.7</b>	<b>-1.9</b>
500. Procuraduría Fiscal de la Federación	55,617,083.0	61,413,370.0	5,796,287.0	10.4	6.5
510. Subproc. Fiscal Fed. de Legis. y Consulta	51,292,277.0	51,324,931.0	32,654.0	0.1	-3.5
511. Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos	94,576,952.0	107,452,687.0	12,875,735.0	13.6	9.6
512. Subproc. Fiscal Fed. sobre As. Financieros	40,859,748.0	38,676,687.0	-2,183,061.0	-5.3	-8.7
513. Subproc. Fiscal Federal de Investigaciones	104,593,653.0	93,989,638.0	-10,604,015.0	-10.1	-13.3
<b>TESORERIA DE LA FEDERACION</b>	<b>354,704,509.0</b>	<b>409,688,105.0</b>	<b>54,983,596.0</b>	<b>15.5</b>	<b>11.4</b>
600. Tesorería de la Federación	83,865,816.0	87,514,377.0	3,648,561.0	4.4	0.6
610. Subtesorería de Operación	76,405,030.0	77,921,028.0	1,515,998.0	2.0	-1.7

611. Subtesorería de Contabil. y Control Operativo	78,051,822.0	99,837,893.0	21,786,071.0	27.9	23.3
612. Dir. Gral. de Vigilancia de Fondos y Valores	84,510,708.0	101,085,188.0	16,574,480.0	19.6	15.3
613. Dirección General de Procedimientos Legales	31,871,133.0	43,329,619.0	11,458,486.0	36.0	31.1
<b>OFICIALIA MAYOR</b>	<b>868,999,767.0</b>	<b>1,050,563,812.0</b>	<b>181,564,045.0</b>	<b>20.9</b>	<b>16.6</b>
700. Oficialía Mayor	84,783,786.0	72,161,844.0	-12,621,942.0	-14.9	-17.9
710. Dir. Gral. de Recursos Financieros	103,787,874.0	82,740,867.0	-21,047,007.0	-20.3	-23.1
711. Dirección General de Recursos Humanos	291,307,656.0	280,721,098.0	-10,586,558.0	-3.6	-7.1
712. Dir. Gral. de Recursos Mater. y Serv. Grales.	175,433,493.0	124,456,632.0	-50,976,861.0	-29.1	-31.6
713. Dir. Gral. de Talleres de Impr. de Estamp. y Val.	109,490,312.0	234,737,540.0	125,247,228.0	114.4	106.7
715. Dir. Gral. de Prom. Cult. y Acervo Patrimonial	104,196,646.0	255,745,831.0	151,549,185.0	145.4	136.7
<b>ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS</b>	<b>14,362,310,117.0</b>	<b>14,146,493,663.0</b>	<b>-215,816,454.0</b>	<b>-1.5</b>	<b>-5.0</b>
A00. Inst. Nal. de Estad., Geogr. e Inf. (INEGI)	3,763,415,490.0	3,047,703,999.0	-715,711,491.0	-19.0	-21.9
B00. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	877,221,053.0	916,831,841.0	39,610,788.0	4.5	0.8
C00. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	198,190,148.0	198,560,446.0	370,298.0	0.2	-3.4
D00. Com. Nal. del Sist. de Ahorro para el Retiro	183,073,576.0	190,575,723.0	7,502,147.0	4.1	0.4
E00. Servicio de Administración Tributaria (SAT)	9,340,409,850.0	9,792,821,654.0	452,411,804.0	4.8	1.1
<b>ENTIDADES APOYADAS</b>	<b>8,186,385,981.0</b>	<b>7,543,511,688.0</b>	<b>-642,874,293.0</b>	<b>-7.9</b>	<b>-11.1</b>
AYB. Com. Nal. para del Des. de Pueblos Indígenas	4,966,970,172.0	5,079,455,155.0	112,484,983.0	2.3	-1.4
G3A. Com. Nac. Prot. Usuar. de Serv. Fin. (CONDUSEF)	405,859,591.0	435,579,864.0	29,720,273.0	7.3	3.5
GSA. Agroasemex, S.A.	612,825,520.0	352,400,000.0	-260,425,520.0	-42.5	-44.5
<b>HHE. Instituto Federal de Acceso a Información Pública (IFAI)</b>	<b>240,434,300.0</b>	<b>239,135,208.0</b>	<b>-1,299,092.0</b>	<b>-0.5</b>	<b>-4.1</b>
HHG. Instituto Nacional de las Mujeres	292,489,888.0	217,452,401.0	-75,037,487.0	-25.7	-28.3
HJO. Banco del Ahorro Nal. y Servs. Financieros	391,926,960.0	476,200,000.0	84,273,040.0	21.5	17.2
HKA. Serv. de Admon. y Enajenación de Bienes	631,279,550.0	743,289,060.0	112,009,510.0	17.7	13.5
HAN. Financiera Rural	397,100,000.0	0.0	-397,100,000.0		
HAT. Fondo de Cap. e Inv. del Sect. Rural	247,500,000.0	0.0	-247,500,000.0		
Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos 2006 y Aprobado 2005.					

<b>PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2006</b>					
<b>RAMO 27. SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA</b>					
	<b>Aprobado</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Cambio</b>	<b>%</b>	<b>Var. %</b>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>			<b>Real</b>
<b>TOTAL ENTIDAD</b>	<b>1,385,666,320</b>	<b>1,420,597,100</b>	<b>34,930,780</b>	<b>2.5</b>	<b>-1.1</b>
<b>SECTOR CENTRAL</b>	<b>1,284,540,800</b>	<b>1,316,172,800</b>	<b>31,632,000</b>	<b>2.5</b>	<b>-1.2</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>296,528,200</b>	<b>310,202,000</b>	<b>13,673,800</b>	<b>4.6</b>	<b>0.9</b>
100. Secretaría	16,878,000	22,625,000	5,747,000	34.1	30.4
110. Unidad de Asuntos Jurídicos	56,026,000	56,945,000	919,000	1.6	-2.1
111. Unidad de Vincul. para la Transparencia	24,078,100	19,132,900	-4,945,200	-20.5	-24.2
112. Contraloría Interna	31,157,000	30,862,000	-295,000	-0.9	-4.6
113. Coord. Gral. de Org. de Vig. y Control	134,650,000	135,915,000	1,265,000	0.9	-2.8
114. Sría. Ej. de la Com. de Transp. y Comb. a la Corr.	18,957,000	19,504,000	547,000	2.9	-0.8
116. Dir. Gral. de Comunicación Social	14,782,100	25,218,100	10,436,000	70.6	66.9
<b>SUBTOTAL</b>	<b>185,011,000</b>	<b>186,644,000</b>	<b>1,633,000</b>	<b>0.9</b>	<b>-2.8</b>
200. Subsecc. de Control y Audit. de la Gest. Pública	18,003,000	21,091,000	3,088,000	17.2	13.5
209. Unidad de Control y Eval. de la Gest. Pública	46,834,000	41,634,000	-5,200,000	-11.1	-14.8
210. Unidad de Auditoría Gubernamental	82,505,000	74,629,000	-7,876,000	-9.5	-13.2
211. Dir. Gral. de Oper. Reg. y Contr. Social	37,669,000	37,633,000	-36,000	-0.1	-3.8
212. Dir. Gral. de Auditorías Externas	0	11,657,000	11,657,000		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>233,672,000</b>	<b>233,508,000</b>	<b>-164,000</b>	<b>-0.1</b>	<b>-3.8</b>
300. Subsecc. de Atención Ciud. y Normatividad	28,231,000	28,208,000	-23,000	-0.1	-3.8
309. Unid. de Norm. de Adq., Ob. Pub., Serv. y Patr. Federal	41,726,000	40,996,000	-730,000	-1.7	-5.4
310. Dir. General de Atención Ciudadana	92,519,000	89,109,000	-3,410,000	-3.7	-7.4
311. Dir. Gral. de Respons. y Sit. Patrimonial	38,933,000	40,767,000	1,834,000	4.7	1.0
312. Dir. Gral. de Inconformidades	15,812,000	16,612,000	800,000	5.1	1.4
313. Dir. Gral. de Información e Integración	16,451,000	17,816,000	1,365,000	8.3	4.6
<b>SUBTOTAL</b>	<b>430,166,800</b>	<b>432,833,000</b>	<b>2,666,200</b>	<b>0.6</b>	<b>-3.1</b>
400. Subsecretaría de la Función Pública	44,785,000	26,467,000	-18,318,000	-40.9	-44.6
408. Unidad de Serv. Prof. y Rec. Hum. de la APF	241,373,800	119,454,000	-121,919,800	-50.5	-54.2
409. Unidad de Gob. Electr. y Pol. de Tecn. de la Inf.	103,546,000	95,162,000	-8,384,000	-8.1	-11.8
410. Dir. Gral. de Simplif. Regulatoria	8,319,000	31,718,000	23,399,000	281.3	277.6
411. Dir. Gral. de Eficiencia Admva.	20,057,000	28,105,000	8,048,000	40.1	36.4
412. Dir. Gral. de Plan., Organización y Compensaciones de la APF	12,086,000	34,533,000	22,447,000	185.7	182.0
413. Dir. Gral. de Ingreso, Capacitación y Certificación	0	30,974,000	30,974,000		
414. Dir. Gral. de Atención a Inst. Públicas en Recursos Humanos	0	32,107,000	32,107,000		
415. Dir. Gral. de Evaluación de Sistemas de Profesionalización	0	34,313,000	34,313,000		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>139,162,800</b>	<b>152,985,800</b>	<b>13,823,000</b>	<b>9.9</b>	<b>6.2</b>
500. Oficialía Mayor	13,835,000	13,443,000	-392,000	-2.8	-6.5
510. Dirección General de Administración	67,089,800	80,655,800	13,566,000	20.2	16.5
511. Dirección General de Informática	20,427,000	20,622,000	195,000	1.0	-2.7
512. Dir. General de Progr. y Presupuesto	19,092,000	19,045,000	-47,000	-0.2	-3.9
513. Dir. Gral. de Moderniz. Admva. y Procesos	18,719,000	19,220,000	501,000	2.7	-1.0
<b>ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS</b>	<b>101,125,520</b>	<b>104,424,300</b>	<b>3,298,780</b>	<b>3.3</b>	<b>-0.4</b>
A00. Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales	101,125,520	104,424,300	3,298,780	3.3	-0.4

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos, 2006 y Aprobado 2005.

## Bibliografía

Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. *La fiscalización en México*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México 1996.

Aguilar Rodríguez, David. *Hacia una nueva arquitectura de lo Estatal y la política en un entorno democrático e institucional*, Comisión Especial para la Reforma del Estado, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.

Altamirano Santiago, Mijael. *El Senado en las democracias contemporáneas, el caso mexicano desde una perspectiva comparada*, Plaza y Valdés editores, México, 2004.

Amiela-Huerta, Juan. *Finanzas Públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 2004.

Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas de México*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2001.

Arroyo Vieyra, Francisco. “Incorporación de la práctica parlamentaria al reglamento del Senado de la República”, en *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Anexo, López Flores, Raúl, Rivas Prats, Fermín Edgardo, Hernández Cruz, Armando, Sainez Araiza, Alfredo. (Coordinadores), Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2011.

Ávila Martínez, Ángel y Lara Rangel, Thania. “Crisis, estabilización y reformas”, en *Cambio estructural de la economía mexicana*, Cabrera Adame, Carlos Javier (Coordinador), UNAM, Facultad de Economía, México, 2006.

Ávalos Aguilar, Roberto. “Análisis comparativo de las reformas recientes a las administraciones públicas”, en Castillo García, Moisés. (Coordinador), *La administración pública de México: contexto de su modernización*, UNAM, CLAD, México, 1998.

Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México, 1999.

----- . *Fundamentos institucionales del mercado*, FCE, UNAM, Facultad de Economía, México, 2002.

----- . *Instituciones y Economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 2000.

----- . *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, FCE, México, 2003.

Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, varios años, Cámara de Diputados, México.

Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

Banco Mundial. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *Revisión del Gasto Público*, México 2004.

Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, FCE, México, 2003.

----- Investigación sobre reformas a la política de la gestión pública en la región de América Latina: Marco conceptual, guía metodológica y estudios de caso, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

----- y Armajani, Babak J. *Atravesando la burocracia, Una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., FCE, México, 2000.

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

Burki, Sahid Javed, Perry, Guillermo E. *Más allá del consenso de Washington, La hora de la reforma institucional*, Washington, World Bank, 1998.

Caballero Urdiales, Emilio. *Los ingresos tributarios del sector público de México*, UNAM, Facultad de Economía, México, 2006.

Cabrera Adame, Carlos Javier. "Tendencias del gasto público", en *Cambio estructural de la economía mexicana*, Cabrera Adame, Carlos Javier (Coordinador), UNAM, Facultad de Economía, México, 2006.

Cadena Inostroza, Cecilia. *Administración pública y procesos políticos en México*, El Colegio Mexiquense, A.C., 318 pág, México, 2005.

Cámara de Diputados, *Clasificador por Objeto del Gasto 2007*, LX Legislatura, México, 2007.

Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de políticas y programas públicos, El caso de los programas de desarrollo social en México*, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, librero editor, México 2006.

Casar, María Amparo, Marván Ignacio, Puente Khemvirg. "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo", en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio; Cejudo



Guillermo (Coordinadores). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, IIJ, CIDE, México, 2010.

Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu. *El espíritu de las leyes*, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2004.

Coeto Miguel y Dávila Anabella. “Efectividad en una dependencia de gobierno mexicana: evidencia para la modernización de la Administración Pública”, en *La administración frente a los desafíos del cambio social*, UAM, México, 2000.

Cohen, Morris R, Nagel, Ernest. *Introducción a la lógica y al método científico*, Amorrortu editores, Argentina, 1979.

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. *Dictamen de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal*, varios años, Cámara de Diputados, México.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, varios años, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.

----- . *Informe de Gestión de la Unidad de Evaluación y Control 2003-2006*, Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, México, 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Economía Cubana, Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Naciones Unidas, CEPAL, FCE, México, 1997.

----- . *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, México 2008.

Coronilla Cruz, Raúl. “Propuesta metodológica para el análisis del cambio organizacional”, en Montañó Hirose, Luis. *Los estudios organizacionales en México, Cambio, poder, conocimiento e identidad*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Occidente, Miguel Ángel Porrúa, México 2004.

Crespo, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, No.1, Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet. “Hacia un punto de vista neoinstitucional de la nueva gerencia pública: algunas implicaciones de carácter organizacional”, Facultad de Contaduría y Administración, *Memoria del X Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, UNAM, México, 2005.

Del Castillo, Arturo. *Medición de la Corrupción: Un Indicador de la Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, México, 2003.

Diario Oficial de la Federación. *Clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal*, 13 de octubre de 2000, México, 2000.

----- . *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 7 de mayo de 2008, México, 2008.

Elguea, Javier. *Razón y desarrollo: el crecimiento económico, las instituciones y la distribución de la riqueza espiritual*, El Colegio de México, México, 2008.

Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, *El Control del Presupuesto por Órgano Político*, Capítulo XX, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2008.

Fernández Díaz, Andrés, Parejo Gámir, José Alberto, Rodríguez Sáiz, Luis. *Política Económica*, McGraw-Hill, España, 2006.

Figuroa Neri, Aimée. "Tras los vestigios de los recursos públicos de Jalisco y sus municipios: fiscalización superior de sus cuentas públicas", en Gómez Álvarez, David. *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas*, H. cámara de Diputados, LXI Legislatura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2010.

Flores Marín, Aline Eloísa. *Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano*. Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, IPN, México, 2001.

Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, varios años.

Fundar. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007*. Resultados para México, Resumen Ejecutivo, México, 2007.

Gaceta Parlamentaria, varios números, Cámara de Diputados, México.

García Garnica, Alejandro. "Los orígenes del análisis sobre los costos de transacción. Ronald Coase y la teoría de la empresa", en Taboada Ibarra, Eunice L. (Coordinadora). *Hacia una nueva teoría de la empresa, Elementos desde la economía institucional contemporánea*, UAM, Unidades Azcapotzalco y Cuajimalpa, México 2007.

González Pedroza, José Antonio. "Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y su relación con la Cámara de Diputados", *Séptimo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*,

Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, UNAM, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A. C., México, 2007.

Gozzo, Gaia. *El caso Provida: Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia, ¿Qué entendemos por rendición de Cuentas?*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2006.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la Administración Pública de México*, Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, IPN, México, 2001.

Gutiérrez Cortés, Mauricio. "La administración pública: el debate actual sobre sus referentes", en León Ramírez Carlos, Gutiérrez Cortés, Mauricio, Mora Velázquez, Salvador, (coordinadores), *Viejos y nuevos referentes de la administración pública y la ciencia política: aproximaciones a un debate*, Macroproyecto en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2010.

Harnecker, Marta. *Reconstruyendo la izquierda*, Siglo XXI, México, 2008.

Heady, Ferrel. *Administración pública, una perspectiva comparada*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., FCE, México, 2000.

Hodgson, Geoffrey M. "El enfoque de la economía institucional", en Mallorquín, Carlos. *La economía entre-vista*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003.

Huerta González, Arturo. *Hacia el colapso de la economía mexicana, diagnóstico, pronóstico y alternativas*, UNAM, Facultad de Economía, México, 2009.

----- . *La crisis en Estados Unidos y México: La dificultad de su salida*, UNAM, Facultad de Economía, México, 2010.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*, Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (Ceta), Probabilística, México, 2007.

----- . *5to. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*, México, 2007.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. *Auditoría al desempeño, Instrumentos que permiten la evaluación al desempeño en la Administración Pública Federal*, IMCP, México, 2000.

Jiménez Badillo, Margarita. *La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2006.

Krugman, Paul. *El internacionalismo moderno, la economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Grijalbo Mondadori, España 1997.

Lares Romero, Víctor Hugo. "Evolución de la propiedad: desde la forma clásica hasta la intelectual", en Jeannot Fernando (Coordinador), *Apropiación y propiedad. Un enfoque institucional de la economía mexicana*, UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Azcapotzalco, México, 2007.

Lourau, René. *El análisis institucional*, Amorrortu editores, Argentina, 2007.

Magallón Diez, María Teresa. "La figura del cambio organizacional en la construcción de la teoría de la organización. Evolución y nuevas perspectivas", en *Los estudios organizacionales en México, Cambio, poder, conocimiento e identidad*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Occidente, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Mashaw, Jerry L. "Rendición de Cuentas, Diseño Institucional y la Gramática de la Gobernabilidad", en Ackerman, John M. (coordinador), *Más allá del acceso a la información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI editores, en coedición con Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, México, 2008.

Mena Mora, Amalia. "El marco institucional y la supervisión de la ASF: La auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002", *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, UNAM, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., México, 2005.

Michel Padilla, Roberto. *Transición y modernización de la fiscalización superior en México, Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad*, Tendencias internacionales de la fiscalización superior, México, noviembre de 2009.

Montaño Hirose, Luis. *Los estudios organizacionales en México, Cambio, poder, conocimiento e identidad*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Occidente, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. *Hacienda Pública, teórica y aplicada*, McGraw-Hill, España, 1999.

Nava Gomar, Salvador, Luna Pla, Issa y Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Libertad de Información-México, A. C., Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A. C., Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2006.

Nolasco E., Edgar J. “La Política Presupuestal, limitaciones, crisis y cambio normativo”, en *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, la crisis mundial en México*, INAP, México, 2009.

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

Organización de las Naciones Unidas. *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global*, Naciones Unidas, 2004.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Políticas para un Mejor Desempeño Económico*, México, 2006.

Osborne, David, Gaebler, Ted. *La reinención del gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público, Una Perestroika norteamericana*, Editorial Paidós, España, 1994.

Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes, La evolución de las instituciones de acción colectiva*, FCE, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2009.

Paramio, Ludolfo. *Tras el diluvio, La izquierda ante el fin de siglo*, Siglo XXI, México, 1989.

Pardo, María del Carmen. “Los retos de la administración pública mexicana en los albores del siglo XXI”. En León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortez, Mauricio (coordinadores), *Gestión y administración de la vida colectiva*, Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2009.

Portes, Alejandro (coordinador). *Las instituciones en el desarrollo Latinoamericano, un estudio comparado. Instituciones y desarrollo: una visión conceptual*, Siglo XXI, México, 2009.

Rafful Vadillo, Elías. *De una administración para el público ciudadano*, INAP México, 2004.

Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Desarrollo económico y cambio institucional. Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*, UNAM, IIE, Juan Pablos Editor, México, 2009.

Roa Rosas, José. “El institucionalismo de Thorstein Veblen, Cátedra extraordinaria Antonio Sacristán Colás”, *Historia del pensamiento económico*, Facultad de Economía, UNAM, 2001.

Rocha Santos, Cinthya, Samperio Martínez, Liliana. “Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito Estatal”, *Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, ASF, ASOFIS, UNAM, Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., México, 2003.

Sánchez González, José Juan. “La dimensión ciudadana en la reforma administrativa”. En León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortés, Mauricio (coordinadores), *Gestión y administración de la vida colectiva*, Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2009.

Santos Valle, José Lorenzo. “Un recurso viable para contrarrestar la volatilidad y la certidumbre, factores desencadenantes de las crisis económico-financieras contemporáneas”, en *La globalización económico-financiera, su impacto en América Latina*, Gambina, Julio, compilador, CLACSO, Argentina, 2002.

Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 582 pp., México, febrero 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, Resultados Generales, varios años, México.

-----, Subsecretaría de Egresos. *El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, 2000.

Soros, George. *Globalización*, Planeta, Barcelona España, 2002.

-----, *La crisis del capitalismo global, la sociedad abierta en peligro*, Plaza y Janés, México, 1999.

Steiner, Peter O. “El sector público y el interés público”. En Haveman Robert H. y Margolis Julius. *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, FCE, México, 1992.

Stiglitz, Joseph E. *Cómo hacer que funcione la globalización*, Santillana Ediciones Generales, Taurus, México, 2006.

-----, *El malestar en la globalización*, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Argentina, 2003.

-----, *La economía del Sector Público*, Antonio Bosch Editor, Barcelona, España, 2000.

-----*Los Felices 90, la semilla de la destrucción*, Santillana Ediciones Generales, Taurus, México, 2004.

Tijerina Garza, Eliézer. *Una nueva economía para la nueva economía*, UAM, Unidad Iztapalapa, Centro de Estudios Sociales Antonio Gramsci A.C., México 2008.

-----". "Evaluación crítica del neoinstitucionalismo de D.C. North", en *Instituciones y desarrollo: diagnóstico y evaluación*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Economía, México, 2007.

Torres Espinosa, Eduardo, Pineda Guadarrama, Juan de Dios (coordinadores), *Reformas institucionales en México. Avances y asignaturas pendientes*, Macroproyecto Ciencias Sociales y humanidades, UNAM, México, 2009.

Ugalde, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor, México, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanía, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana". En León y Ramírez, Juan Carlos, Uvalle Berrones, Ricardo, Gutiérrez Cortez, Mauricio (coordinadores). *Gestión y administración de la vida colectiva*, Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México, 2009.

Varela Guinot, Helena. "Diseño Institucional y consolidación democrática: propuesta de reforma para una mejor relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo", en Hernández, Juan Luis y Bardán Cuitláhuac (Coordinadores). *La agenda electoral de la consolidación democrática*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

Vázquez Alfaro, José Luis. *El control de la Administración Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

Vergara, Rodolfo. *Organización e instituciones*, Siglo XXI editores, Biblioteca básica de administración pública del D.F., México, 2010.

-----". "¿Qué significa transparencia en un contexto organizacional?" en *La Transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, IFAI, México, 2007.

Vilas, Carlos M. "Seis ideas falsas sobre la globalización, argumentos desde América Latina para refutar una ideología", en Saxe-Fernández John, *Globalización: crítica a un paradigma*, UNAM, México, 1999.

Zaldívar, Ángel Trinidad. *La Transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 2006.