



# **TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

**Los desafíos de la rendición de cuentas**

---

Mariana Pérez Argüelles  
y Jorge Romero León

**1**

## **TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

### **Los desafíos de la rendición de cuentas**

Mariana Pérez Argüelles y Jorge Romero León  
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*

Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación Hewlett.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.  
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C. P. 01090, México D. F.

Impreso en México

**Fundar, Centro de Análisis e Investigación**, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

**[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)**



## Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. ¿Qué es la transparencia presupuestaria?	11
3. ¿Cómo se percibe la transparencia presupuestaria en México?	13
4. Avances en materia de acceso e información	20
4.1. El marco legal: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	20
4.1.1. La Ley de Transparencia	20
4.1.2. La Ley de Presupuesto	23
4.2. La exigencia legislativa	27
4.3. La Auditoría Superior de la Federación	31
5. Tareas pendientes y retrocesos	34
5.1. La participación ciudadana	34
5.2. Insuficiencia en la información	
5.3. Negociación presupuestaria: limitaciones y opacidad en el accionar de la Cámara de Diputados	42
5.4. Ejercicio de recursos: la brecha entre lo aprobado y lo gastado	45
5.5. Impunidad	47
6. Conclusiones y recomendaciones	49
Fuentes de información	53



## Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.

## 1. Introducción

En los últimos años, las condiciones de acceso a la información en México han mejorado considerablemente como resultado de una nueva dinámica entre partidos políticos, una nueva relación entre poderes, la aprobación de nuevas leyes e instrumentos que regulan el acceso a la información y la creación y fortalecimiento de instituciones que facilitan este acceso. A estas causas se suma la voluntad y capacidad de diversos sectores de la sociedad civil, que han asumido un papel de promotores y fiscales, exigiendo información, utilizándola para una diversidad de fines, y aprovechando los espacios y oportunidades creadas por el nuevo marco legal.

A pesar de estos avances, el acceso a la información presupuestaria, tan importante para la sociedad y pieza clave para dar sentido al quehacer de la administración pública, sigue rezagado. El rezago se debe a las características del proceso presupuestario, a la preponderancia de la Secretaría de Hacienda en ese proceso y al hecho de que no tiene contrapesos internos (en la Administración Pública) o externos (en el Congreso). El rezago se explica también por la falta de espacios y oportunidades de acceso en todas las etapas del proceso, ya que no existen instancias para la participación de la sociedad ni se le considera un actor fundamental en el proceso.

Por otro lado, en materia presupuestaria es fundamental la temporalidad de la información. Por la naturaleza y características del proceso presupuestario, la información es de utilidad durante los breves espacios en que se discute y negocia el presupuesto, o cuando se puede hacer algo para subsanar un problema —por ejemplo, cuando se reasignan recursos con discrecionalidad o cuando un programa subejerce un monto considerable de recursos ya asignados. Después de ese breve lapso la información sirve poco. Dado que la oportunidad es fundamental, el marco legal que regula el acceso a la información es insuficiente para satisfacer las necesidades de acceso a la información presupuestaria. Es importante, sin duda, mas no garantiza el acceso a información clave cuando *importa*.

El presente documento busca arrojar luz sobre este rezago y sobre las condiciones de transparencia presupuestaria en general. Hace un

balance de los avances y los obstáculos que siguen impidiendo el acceso, la confiabilidad o la oportunidad en la presentación de información presupuestaria. El balance se basa en diversos ejercicios de evaluación y análisis realizados a lo largo de los últimos seis años por Fundar, y se desarrolla de la siguiente manera: en la sección 2, presentamos el marco conceptual que sustenta la evaluación y explicamos qué es la transparencia presupuestaria, cuáles son sus dimensiones y por qué es fundamental. La sección 3 presenta los resultados del *Índice de Transparencia Presupuestaria*, ejercicio de evaluación desarrollado y coordinado por Fundar en 2001, 2003 y 2005, que combina un análisis de las condiciones de acceso y transparencia con la percepción prevaleciente en torno al proceso presupuestario. La sección 4 presenta los avances y logros, con base en un análisis de las reformas legales e institucionales más importantes en el sexenio 2001-2006; y la sección 5 presenta los retos y obstáculos que permanecen —las cuentas pendientes, especialmente en materia de participación. Por último, presentamos una sección de conclusiones y recomendaciones que esperamos sea de utilidad para promover las reformas que hacen falta y consolidar un proceso presupuestario transparente, incluyente y confiable.

## 2. ¿Qué es la transparencia presupuestaria?

Actualmente, la transparencia en el quehacer del Estado se ha convertido en un valor esencial de los regímenes democráticos. Al enarbolar como principales atributos la rendición de cuentas, el control público, la participación ciudadana y la capacidad de sanción, la transparencia es un medio que se consume en el acercamiento y capacidad de interlocución entre la ciudadanía y sus gobiernos.

La transparencia en el proceso presupuestario adquiere una importancia de primer orden, al ser los recursos públicos los que están en juego. Saber cómo, cuándo y con base en qué criterios se distribuye el gasto es indispensable, ya que los presupuestos traducen a términos monetarios las prioridades y objetivos de los gobiernos. En otras palabras, el presupuesto público es una de las herramientas más poderosas con las que cuenta el Estado para poner en marcha sus acciones y, por tanto, su manejo influye de manera decisiva en el éxito o fracaso de la política pública. El presupuesto debe ser tarea de todos.

En este sentido, la transparencia presupuestaria requiere que “toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y los recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria son que —al saber los funcionarios que están sujetos al escrutinio público— favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública”.<sup>1</sup>

Bajo esta interpretación, la claridad en el proceso presupuestal implica la existencia de un contexto y marco normativo propicio. En primer lugar, está la posibilidad de la ciudadanía para obtener información oportuna, clara, accesible y a bajo costo en todas las etapas del proceso presupuestario. Esta posibilidad supone la obligación de los gobiernos de proveer información clara y completa para cada fase del proceso presupuestario.

<sup>1</sup> J. P. Guerrero Amparán, “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía”, CIDE, Documento de Trabajo No 89. División de Administración Pública, octubre de 2000, p. 22. Disponible en línea en: [www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma\\_administrativa/DT%2089.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf).

Otro requerimiento indispensable para transparentar el proceso presupuestario es la facultad de la ciudadanía para participar, especialmente en las etapas de formulación y fiscalización, que son generalmente las más cerradas. En México también es necesario, sin embargo, abrir estos espacios en el Legislativo. El presupuesto público es un bien público que no debe ser responsabilidad única de los gobiernos, sino que debe abrirse e involucrar a la población en la distribución y evaluación del mismo.

Adicionalmente, es imprescindible tener la posibilidad de identificar a los principales actores en la toma de decisiones para fincar responsabilidades y establecer sanciones. Finalmente, la existencia de un marco legal que ampare todas estas condiciones con el mayor detalle posible es requisito fundamental para dar sustento y garantizar la transparencia de los presupuestos públicos.

La opacidad en el sistema presupuestario no sólo da por resultado la incapacidad de un gobierno para autoevaluarse, ser evaluado y legitimarse frente a la ciudadanía. Además abre espacios para la corrupción, la toma cupular de decisiones y la existencia de políticas públicas ineficientes. Con la promoción y práctica de la transparencia en el quehacer gubernamental, por el contrario, se impulsa un sistema de control y contrapesos que favorece una distribución más equitativa y justa del gasto, que deriva en la creación de gobiernos más eficientes y sensibles a las necesidades sociales.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ver J. P. Guerrero y H. Hofbauer, *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México, 2004, p. 10.

### 3. ¿Cómo se percibe la transparencia presupuestaria en México?

Como parte de la contribución que Fundar y otros grupos regionales de la sociedad civil han realizado al análisis y fortalecimiento de la transparencia, desde 2001 se realiza cada dos años un *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* (ILTP).<sup>3</sup> Este esfuerzo tiene como objetivo contar con instrumentos e información que permitan evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios de los países participantes. Para lograr esta meta se creó una metodología que, aunque ha cambiado y evolucionado a lo largo de los años, tiene dos ejes rectores: por un lado, una encuesta de percepciones que fue contestada por grupos de expertos en los países que han formado parte del estudio. Por otro lado, una serie de guías para el análisis detallado del marco legal y las condiciones reales de acceso, confiabilidad, oportunidad y participación en el proceso presupuestario.

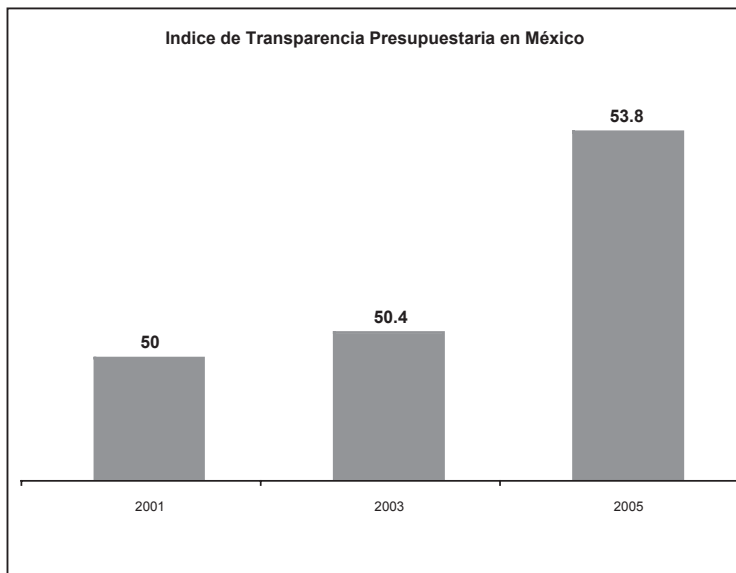
De este índice se han desprendido importantes hallazgos, que han arrojado luz sobre las condiciones prevalecientes de transparencia presupuestaria durante la administración de Vicente Fox, evidenciando de manera sustentada avances y retrocesos claves. Entre los resultados más indicativos que el ILTP ha proporcionado, se encuentra el Índice General de Transparencia Presupuestaria (IGT),<sup>4</sup> que es un indicador que evalúa las condiciones generales de transparencia en los procesos presupuestarios de los países participantes en el estudio.

Como se puede apreciar en el gráfico 1, abajo, las calificaciones obtenidas en el IGT por México han mejorado en cada uno de los ejercicios de evaluación. A pesar de esta mejoría, sin embargo, es evidente que nuestro país permanece, invariablemente, por debajo de los niveles considerados como satisfactorios (60 por ciento o más de respuestas positivas).

<sup>3</sup> Para conocer en detalle los estudios realizados en 2003 y 2005, ver: <http://www.fundar.org.mx/indice2005/index.html>. Además, el análisis de 2001 se encuentra disponible en J. P. Guerrero y H. Hofbauer, *op. cit.*

<sup>4</sup> El Índice General de Transparencia Presupuestaria se construye a partir de una pregunta realizada en los cuestionarios de percepciones empleados en los tres estudios realizados hasta el momento. En esta pregunta se inquiriere el nivel general de transparencia en el presupuesto en una escala del 1 al 100, en donde 1 es igual a nada transparente y 100 es muy transparente.

**Gráfico 1**  
**Calificación del índice general de transparencia presupuestaria para México de 2001 , 2003 y 2005**



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2001, 2003 y 2005.

La tendencia ascendente de la gráfica anterior puede interpretarse a partir de algunos cambios favorables realizados durante los últimos seis años en estructuras relacionadas con el sistema presupuestario, como la creación y pleno funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y cambios realizados en las atribuciones de actores clave, como la Cámara de Diputados. Sin embargo, no debe perderse de vista que los números siguen reflejando mediocridad y que, por tanto, restan muchas tareas por atender.

La naturaleza del ILTP permite revelar cuáles son los asuntos no resueltos. Además del Índice General de Transparencia Presupuestaria, el estudio toma en consideración el análisis de variables que abordan los diversos componentes que conforman el sistema de presupuestos. Entre estas

variables se encuentran temas como la participación ciudadana en el presupuesto, la oportunidad y calidad de la información presupuestaria, fiscalización, y evaluación de los órganos de control interno y externo. El seguimiento sistemático de estos temas ha derivado en la identificación tanto de áreas problemáticas recurrentes, como de elementos que han presentado avances o que por lo menos han logrado mantenerse estables a lo largo del sexenio.

A continuación se muestra una tabla que agrupa las variables que se han estudiado en cada una de las versiones del ILTP<sup>5</sup> junto con las calificaciones que los expertos han asignado en cada periodo.<sup>6</sup> En ella se observa que, no obstante hubo una mejora en varios de los componentes del estudio —notoriamente en las variables “atribuciones y participación del legislativo”, “contraloría interna”, “calidad de la información”, “capacidades del órgano de control externo”, “fiscalización” e “información sobre criterios macroeconómicos”— las calificaciones siguen siendo reprobatorias para la mayor parte de las variables.

---

<sup>5</sup> Existen diferencias en las variables y metodología utilizadas en las distintas versiones del ILTP. Para conocer más sobre este aspecto, visite:

[http://www.fundar.org.mx/indice2005/docs/reporte\\_regional2005\\_espanol.pdf](http://www.fundar.org.mx/indice2005/docs/reporte_regional2005_espanol.pdf)

<sup>6</sup> Estas calificaciones se obtuvieron a partir de un cuestionario aplicado a expertos. El cuestionario contiene preguntas en escalas Likert en un rango de 1 a 5 para medir el grado de acuerdo. Las calificaciones reflejan el porcentaje de respuestas positivas, es decir 'de acuerdo total' y 'de acuerdo' entre el total de respuestas válidas. Para conocer más información sobre la metodología, ver <http://www.fundar.org.mx/indice2005/index.html>.

**Tabla 1**  
**Calificación de variables en ILTP 2001-2005, resultados para México**

Variable	porcentaje de respuestas positivas 2001	porcentaje de respuestas positivas 2003	porcentaje de respuestas positivas 2005
Atribuciones y participación del Legislativo	36	37	52
Responsabilidad de los niveles de gobierno	**	18	32
Evaluación de la Contraloría Interna	17	18	27
Calidad de la información y estadísticas en general	21	41	41
Oportunidad de la información	18	24	24
Asignación del presupuesto	38	29	27
Capacidades del Órgano de Control Externo	26	38	36
Rendición de cuentas	24	31	27
Participación ciudadana	8	16	11
Información sobre la deuda federal	**	37	29
Cambios en el presupuesto	30	36	27
Fiscalización del presupuesto	19	41	32
Información sobre criterios macroeconómicos	48	64	54
Control sobre funcionarios federales	33	31	20

Fuente Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2001, 2003 y 2005.

\*\* Estas dos variables no se utilizaron en el estudio de 2001.

Los resultados evidencian la compleja dinámica del proceso presupuestario y la importancia de distintas variables que afectan la percepción de transparencia de manera distinta: algunas a favor y otras (las más) en contra. En la tabla puede apreciarse además que, aunque en 2005 mejoró la calificación global, con excepción de las primeras tres variables la percepción empeoró o se mantuvo. Esto es indicativo de que la administración no cumplió con las expectativas depositadas en ella.

Adicionalmente, es importante señalar que, sin excepción, todas las variables están por debajo del 60 por ciento que se considera satisfactorio. Visto de otra manera, en el mejor de los casos hay sólo dos variables con alrededor de la mitad de respuestas positivas. El resto van de 11 a 41 por ciento de respuestas positivas. Los resultados son desalentadores.

Específicamente, queda claro que uno de los componentes que representa un problema serio para la transparencia presupuestal, y que definitivamente el gobierno de Vicente Fox no se dio a la tarea de resolver, es el de la participación ciudadana. Hasta el momento, la injerencia de la sociedad en la toma de decisiones en la asignación del gasto y en la evaluación del mismo ha sido prácticamente nula y, aunque más adelante veremos que ha sido la ciudadanía misma la que ha intentado abrir camino, la falta de un marco legal que apoye esta necesidad y la ausencia de espacios institucionales para garantizarla, continúa.

Otra falla que el ILTP ha detectado de manera constante en el lapso de los últimos seis años es la incapacidad de mantener bajo control a los funcionarios públicos. Este problema está íntimamente ligado al funcionamiento de la contraloría interna, que también ha sido cuestionado por los expertos. Aunque la calificación de esta variable ha aumentado a lo largo de los años, se mantiene entre las más bajas. Por lo demás, es de destacar que a pesar de que ha mejorado la evaluación de la contraloría, el marco legal le impide sancionar efectivamente casos de corrupción. De manera que aún cuando la contraloría vigila, no tiene los instrumentos para hacer que los funcionarios rindan cuentas en caso de corrupción.

Es importante resaltar la percepción sobre la forma en que se presenta la información presupuestaria. Aunque las variables relacionadas con este tema se encuentran entre las mejor evaluadas en los ejercicios del ILTP —ya que cada vez se cumple con más estándares para que ésta sea suficiente, oportuna y con base en un marco macroeconómico medianamente confiable— en el sexenio persistió la ausencia de elementos y la falta de claridad. En función de esa opacidad, y de que la información es poco confiable, puede explicarse también que la aprobación de la manera en que se asigna el presupuesto haya caído en 2003 y 2005.

Más adelante, en la sección 5, se presenta mayor detalle sobre las deficiencias en materia de información y asignación de recursos presupuestarios. Pero es importante destacar aquí otro punto: aunque se ha avanzado en la exhaustividad de la información, ésta sigue siendo publicada de manera prácticamente ilegible para los ciudadanos comunes. Esto significa que, aún si la información es amplia y completa, el presupuesto continúa siendo críptico para el público en general. La solución a este problema reside en presentar la información paralelamente en una versión sencilla y puntual.

En cuanto a los pasos que se dieron para mejorar las condiciones de transparencia en el presupuesto, es claro que variables como la relacionada con el órgano de control externo—es decir, con el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación— mejoraron considerablemente. Desde su creación a principios de sexenio, dicho organismo se ha ganado la confianza de los expertos, a pesar de que su funcionalidad merma por falta de recursos. Asimismo, la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental representa una de las más grandes victorias en esta materia, aunque se reconoce que este esfuerzo es más el resultado de una pugna ciudadana que un logro que pueda atribuírsele al gobierno federal.

Finalmente, la percepción de los expertos sobre la capacidad de injerencia que el poder legislativo tiene en el presupuesto aumentó a lo largo del sexenio. Esto se explica por el hecho de que la capacidad de debate y negociación de los diputados incrementó considerablemente, así como a la exigencia de información de los legisladores frente al Ejecutivo.

Durante estos seis años, no sólo se logró ampliar el tiempo en la discusión del presupuesto, además los legisladores exigieron —y obtuvieron— cada vez mayor información y convirtieron en realidad la prerrogativa de crear nuevos programas.<sup>7</sup> Adicionalmente dictaminaron múltiples iniciativas para crear una nueva Ley marco para el presupuesto y el proceso presupuestario, y se han sentado las bases para una nueva dinámica en la relación entre poderes para negociar el presupuesto y evaluar el gasto. Falta mucho por hacer, por supuesto. La nueva Ley sienta las bases, pero no garantiza cambios y, además, refuerza el papel de la Secretaría de Hacienda.

---

<sup>7</sup> En los últimos años, los diputados han logrado, por ejemplo, crear nuevos programas para distribuir recursos a los estados y al campo, así como destinar más recursos a la inversión física. Ver J. Romero, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. Reporte para México*, Fundar, México, 2005, p.14, disponible en línea en: <http://www.fundar.org.mx/indice2005/docs/paises/ReporteMexico2005.pdf>. Esta facultad está ahora acotada, sin embargo, en el marco de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Ver secciones 4.1.2. y 5, abajo.

Asimismo, a pesar de la controversia constitucional que se suscitó en la aprobación del presupuesto de 2004 y la resolución de la Corte, no hay claridad respecto del margen de maniobra que tienen los legisladores, no se ha resuelto definitivamente si éstos pueden o no afectar la estructura programática y no existen aún espacios para la participación ciudadana en el Legislativo durante la negociación y aprobación del presupuesto, lo cual fomenta la opacidad en la negociación y reasignaciones presupuestarias. Estos puntos se abordan con mayor detalle en la sección 5.

## **4. ¿Dónde hubo avances?**

Antes de profundizar en los retos es necesario señalar dónde hubo avances sustanciales y de largo plazo. En primer lugar es de destacar el cambio drástico que ha suscitado la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, la creación y la operación del Instituto Federal de Acceso a la Información. Más adelante abordamos también las ventajas de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (4.1.2), los avances logrados por los legisladores al exigir cada vez más información y promover reformas al proceso (sección 4.2) y los logros producto de la plena operación de la Auditoría Superior de la Federación (4.3).

### **4.1. El marco legal: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la nueva Ley de Presupuesto**

#### **4.1.1. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Aunque anteriormente se habían hecho esfuerzos para consolidar el acceso a la información como derecho,<sup>8</sup> no es sino hasta 2002, cuando el Congreso aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG, o Ley de Transparencia), que realmente se puede hablar de un avance tangible por crear un marco normativo que ampare esta potestad. Tanto en general como en lo relacionado con el presupuesto, dicha ley representa uno de los instrumentos más valiosos para la rendición de cuentas, ya que no sólo reviste a la ciudadanía de herramientas jurídicas y técnicas para conocer información pública, sino que obliga al Estado a otorgarla.

La LFTAIPG se basa en los siguientes principios:

- La información en posesión del los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de otros organismos,<sup>9</sup> es pública.

<sup>8</sup> En 1977 se dio el primer paso en este sentido, al agregar el artículo 6º constitucional que ordenaba el derecho a la información.

<sup>9</sup> Existen otros sujetos obligados como la Auditoría Superior de la Federación, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros. Para más información, ver <http://www.ifai.org.mx/oso/presentacion.php>

- La información reservada o confidencial constituye la excepción, según las normas establecidas en la misma ley.
- Se protegen los datos personales.
- La entrega de información no debe condicionarse a que se explique o justifique su uso.
- Se crea un organismo autónomo —el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)— encargado de regular y supervisar el cumplimiento de la ley, promover el ejercicio del derecho a la información y resolver las controversias que se generen entre particulares y la administración pública.<sup>10</sup>
- Se sanciona a quien incurra en faltas e incumpla los requerimientos del IFAI.

Además de que se basa en una serie de principios que sientan precedente, la Ley es importante por una diversidad de razones. En primer lugar, los lineamientos sobre los que esta normativa se construye surgieron de la demanda y propuesta ciudadana, lo cual no sólo deriva en la legitimidad de la norma, sino que evidencia que existía una necesidad social real en este sentido.

Otra virtud del nuevo marco legal es que se trata de un mecanismo que redistribuye y transfiere poder a la ciudadanía,<sup>11</sup> al ser ésta capaz de exigir la información que le convenga y utilizarla para ejercer su derecho a participar en la esfera pública, para analizar y dar seguimiento a las acciones gubernamentales y para exigir la rendición de cuentas por parte de quienes representan al Estado.

Concretamente en materia de presupuesto, la Ley es un medio a través del cual se puede realizar un seguimiento puntual a la manera en la que se destinan, ejercen y evalúan los recursos públicos. Distintas disposiciones de

<sup>10</sup> Ver S. López-Ayllón, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Hugo A. Concha, *et al.* (coord.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004, pp. 26-30.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 5.

la LFTAIPG mejoran específicamente las condiciones de transparencia del presupuesto (ver recuadro).

### **Beneficios de la Ley de Transparencia en el ámbito presupuestario**

El artículo 7 de la ley establece que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público datos como: salarios percibidos por los funcionarios públicos; metas y objetivos de las unidades administrativas de acuerdo a sus programas; información sobre el presupuesto asignado y ejercido; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal y los mecanismos de participación ciudadana, entre otros.<sup>12</sup>

Ahora bien, a pesar de la importancia de esta nueva ley, hay espacios que no son del ámbito de competencia de la LFTAIPG y que, por lo tanto, permanecen en opacidad. En este sentido, la ley no obliga a otorgar información que no existe, sino únicamente documentos que se encuentren en los archivos de las dependencias y entidades.<sup>13</sup> Esto implica que si, por ejemplo, en el momento de formular el presupuesto el Ejecutivo no genera información escrita acerca de la relación existente entre el gasto y las metas de un programa en específico, esta referencia quedará para siempre fuera del alcance del público. Adicionalmente, la Ley no alcanza a cubrir todos los niveles de gobierno —sólo la información relativa al gobierno Federal puede ser legislada por el Congreso de la Unión—, por lo que es necesario avanzar en la creación de un marco legal transparente y mecanismos de acceso en cada Estado. Finalmente la Ley no contempla el acceso a cierta información cuyo carácter y publicidad esté en duda. Este es el caso especialmente de recursos destinados al rescate bancario y recursos con los que se constituyeron fideicomisos que no se consideran públicos, aunque lo sean. Estas deficiencias, que han sido la ocasión de diversas controversias legales y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, se analizan con mayor detalle en la sección 5.2.

En suma, la creación de la Ley significa un progreso considerable para transparentar al Estado y, por lo tanto, las acciones que tienen que ver con las decisiones en torno a los recursos gubernamentales. Sin embargo, debe

<sup>12</sup> Ver <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículo 42.

establecerse aún la obligación de producir información necesaria para el seguimiento y la evaluación del quehacer gubernamental a los actores involucrados en el proceso presupuestario.

#### **4.1.2. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

El 30 de marzo de 2006 entró en vigor la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), ley marco de amplia envergadura que regula prácticamente todos los aspectos del proceso presupuestario. La nueva Ley representa la culminación de más de cinco años de trabajo en las Cámaras baja y alta del Congreso, a lo largo de dos legislaturas, y dictamina 26 iniciativas, además de basarse en las reformas al 74 Constitucional, que crea la Auditoría Superior de la Federación.<sup>14</sup> Aunque no resuelve todos los problemas e incorpora algunos aspectos negativos, que se exploran más a fondo al final de esta sección, el producto final de este proceso tiene ventajas importantes.

En primer lugar, la Ley genera certidumbre, al incorporar al marco legal los requerimientos específicos de información que debe contener el presupuesto y los documentos de apoyo al presupuesto. Muchos de estos requerimientos se habían incorporado a los Decretos de Presupuesto de Egresos, lo cual representaba un riesgo, ya que no había garantía en la uniformidad y continuidad de la información. Al establecerse en la Ley qué debe incorporar el presupuesto y los diversos documentos de apoyo, incluyendo los informes preliminares, durante el año (informes trimestrales e informe semestral, en el Avance de Gestión) y la Cuenta Pública, es difícil que el Ejecutivo deje de incorporar información importante. Además, la Ley institucionaliza y establece formalmente los criterios que norman la distribución de recursos excedentes resultado del precio del petróleo. Esta disposición representa una ventaja toda vez que impide que se aproveche la coyuntura para financiar dispendios y elimina la discrecionalidad cuando se fija el precio y cuando se ejercen los recursos por encima del precio considerado.

---

<sup>14</sup> La reforma constitucional, aprobada en 1999, fue seguida por una reforma legal que constituyó el nuevo órgano de auditoría y posteriormente creó un reglamento y modificó la Ley Orgánica del Congreso. La nueva Ley de Presupuesto incorpora a la ASF en las labores de evaluación y controls previstas por la Ley, y representa una etapa más de esa reforma, iniciada hace tres legislaturas.

En segundo lugar, la Ley establece nuevos parámetros de referencia para la negociación del presupuesto. Así, adelanta sustancialmente la presentación del presupuesto, lo cual mejora la perspectiva de análisis y negociación de los legisladores, y sienta las bases para que las comisiones se involucren de manera más activa en la evaluación del gasto, al establecer un sistema que les hace entrega de los indicadores y resultados de la evaluación durante el ejercicio a fin de incorporar sus recomendaciones antes de que se presente el presupuesto para el año siguiente. Si bien es cierto que esto no garantiza que la evaluación será efectiva ni necesariamente permitirá una apreciación real del impacto del gasto, involucrar a las comisiones, y específicamente darles instrumentos para analizar el impacto del gasto, es un paso en el sentido correcto.<sup>15</sup>

En tercer lugar, la Ley establece una fórmula específica para calcular el precio del petróleo. Esta es una ventaja relativa, ya que aunque se conoce de antemano la base del cálculo del Ejecutivo y se reduce el margen de discrecionalidad en la determinación del precio, la fórmula claramente puede tender a subestimar el precio. En caso de que esto ocurra, aplicarían los controles, también establecidos en la ley, que regulan el destino de los ingresos excedentes del petróleo, aportando recursos a la constitución de un fondo de contingencia, así como a diversos fines y proyectos de inversión en los Estados y de PEMEX.<sup>16</sup> En este sentido, el problema de fondo es que

---

<sup>15</sup> Es cierto, sin embargo, que la Ley no afecta el problema de fondo en la relación entre poderes relacionado con la función de control y evaluación. Este problema es, específicamente, que los legisladores no participan, por medio del sistema de comisiones, en la evaluación del gasto, aspecto fundamental para ejercer el contrapeso necesario que supone el régimen de separación de poderes. Este problema se complica porque tanto la Constitución como el marco legal involucran a la Auditoría Superior de la Federación en la evaluación, efectivamente suplantando al sistema de comisiones de su función constitucional, y se debe en el fondo a la inexistencia de un régimen de evaluación y control efectivo en la Cámara separado de la glosa de los informes de gobierno y la negociación del presupuesto. La ley puede implicar un cambio, pero no es seguro que lo haga. Sobre el problema legal, específicamente, ver J. Gutiérrez, A. Lujambio y D. Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), México, 2001.

<sup>16</sup> Ver en esta colección R. Moreno, *Ingresos petroleros y gasto público, la dependencia continúa*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006. El reporte de Moreno es parte de la serie a la que pertenece el presente documento, e incorpora evidencia de la subestimación consistente del precio del Petróleo. Para las fórmulas ver Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria LFPRH, disponible en línea en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRA.pdf). La fórmula de asignación de los ingresos excedentes se incorpora en la fracción IV del artículo 19, y destina 50 por ciento al fondo de estabilización de los ingresos petroleros, 25 por ciento al un fondo para inversión en Pemex, y 25 por ciento a un "fondo de estabilización" de las Participaciones Federales, donde se mantienen los fondos hasta que la Recaudación Federal Participable baje de cierto nivel.

la Secretaría de Hacienda yerra consistentemente en sus estimaciones: la Ley no altera esta situación. Sólo se establece formalmente una base de cálculo que probablemente tienda a subestimar el precio también.<sup>17</sup> De esta manera, la Secretaría no tiene incentivos para estimar de manera exacta el precio del petróleo si puede ajustar recursos con cierto margen de discreción durante el ejercicio presupuestario.<sup>18</sup>

Adicionalmente, la nueva Ley establece una política fiscal estricta de déficit cero que otorga certidumbre en el corto y mediano plazos, y establece parámetros claros que regulan la ministración y distribución de recursos —y por lo mismo puede ser de utilidad para limitar la discreción y abusos del gobierno durante la reasignación de recursos respecto de lo previsto por el presupuesto aprobado al principio del año.

Por último, la nueva Ley establece criterios importantes para la planeación en el mediano plazo: crea un esquema similar al Marco Presupuestario de Mediano Plazo, que aunque no modifica el sistema de incentivos, sí hace más visible y más amplia la información presupuestaria y obliga al Ejecutivo a entregar un análisis del impacto presupuestario cuando hace nuevas propuestas de política pública. Aunque está por verse el carácter y contenido de estas medidas, por lo menos existen las bases para exigir más del Ejecutivo con el respaldo de la norma.

### **La nueva Ley Federal de Presupuesto y sus limitaciones**

La entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es un paso más en el establecimiento de un marco normativo capaz de fomentar la transparencia, la claridad y exhaustividad en la información presupuestaria y mecanismos efectivos para promover la rendición de cuentas. Sin embargo, no resuelve todos los problemas y crea algunos nuevos. En primer lugar, la norma no modifica esencialmente el sistema de información y de evaluación del

<sup>17</sup> Ya que además de los precios de futuros considera un promedio de ¡10 años! Ver artículo 31 de la LFPRH, en *Ibid.*

<sup>18</sup> Lo cual ha hecho consistentemente. Ver R. Moreno, *op. cit.* y R. Moreno, *La importancia del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004. Ver también, A. Ortiz y J. Romero, *Información, transparencia y rendición de cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federación*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004.

gasto existente, lo cual implica que no establece nuevos criterios ni mecanismos para que la información que incluye la propuesta del Ejecutivo sea exhaustiva, ni se garantiza que el sistema de evaluación del gasto sea efectivo y eficaz. Al no establecer nuevos criterios y parámetros para promover el presupuesto por resultados ni la incorporación de indicadores capaces de medir el impacto del gasto, la creación de indicadores efectivos sigue dependiendo del profesionalismo y experiencia de las dependencias.

Además, la creación de indicadores continúa absolutamente en manos de agencias que no tienen ningún incentivo para medir efectivamente el desempeño de los programas y el impacto del gasto, mientras que la participación del Legislativo no está garantizada con el nuevo esquema. Aunque se crean nuevos requerimientos de información, que el Legislativo puede utilizar o no, no se le incluye formalmente en el diseño de los indicadores, ni se establecen mecanismos para hacer vinculante el análisis de las Comisiones. Sin estos mecanismos, lo único que se crea es nueva información, no las condiciones para un involucramiento eficaz del Legislativo. Por si esto fuera poco, la nueva Ley refuerza el papel central del Poder Ejecutivo, al responsabilizarlo directamente de la evaluación, en contradicción con la norma constitucional y la lógica de la división de poderes, que hace al Legislativo corresponsable de la evaluación para efectos de contrapeso.

Adicionalmente, con la incorporación de un nuevo esquema y nuevos tiempos de presentación se crean nuevos documentos que no necesariamente mejoran las condiciones de información —se crea un nuevo documento preliminar que debería sustituir a los *Criterios Generales de Política Económica* y suplir sus deficiencias, pero no lo hace. Al contrario, se duplica la información. De igual manera, se obliga al Ejecutivo a presentar calendarios y tiempos de ministración sin hacerlo directamente responsable de desviaciones, es decir, sin crear los mecanismos que obliguen al Ejecutivo a cumplir con la información publicada. Por el contrario, podría argumentarse que la Ley institucionaliza los subejercicios (art. 23). Así se argumentó durante la discusión de la Ley, dado que el texto de la norma permite a la Secretaría de Hacienda subejercer recursos, y en lugar de castigar a la dependencia, le da una prórroga de tres meses para ejercer los recursos subejercidos. El

yace en que Hacienda no está obligada, por un sistema de de incentivos y castigos, a ministrar los recursos tal cual se establecen en los calendarios, por lo que efectivamente podría aprovechar el colchón trimestral que le brinda la nueva Ley y priorizar el gasto según su criterio.

Una deficiencia más de la nueva Ley es que no incorpora un mecanismo de reconducción presupuestal, indispensable para dar certidumbre al proceso. Esto se ha discutido desde 1998 y estaba incluido en varias de las iniciativas dictaminadas para crear la nueva Ley. De esta manera, la Ley mantiene el vacío legal en caso de que el Congreso no logre aprobar un presupuesto en tiempo y forma.

Por último, no se generan las condiciones para impedir que las deficiencias y imperantes y el margen de opacidad asociado a fideicomisos mejore sustancialmente. Esta mejoría aún depende de la voluntad del Ejecutivo y la Secretaría de la Función Pública y, consecuentemente, es incierta. En las secciones 5.2 y 5.5 seguiremos tratando con este tema.

## **4.2. La exigencia legislativa**

Amén de las reformas al marco normativo, la dinámica entre poderes ha seguido una tónica propicia para la transparencia y la rendición de cuentas. La exigencia de los legisladores en relación con la información de que les provee el Ejecutivo, ha aumentado año con año y sentó las bases tanto para las reformas legales arriba mencionadas como para el desempeño ejemplar de la Auditoría Superior de la Federación, que se analiza en el siguiente apartado. Esta exigencia es ejemplar, y de ella dependen las condiciones de acceso y transparencia en el futuro. En la medida en que esta exigencia se consolide y continúe proviendo al legislador —e, indirectamente, a la sociedad— de información, las condiciones de transparencia mejoran considerablemente.

La labor legislativa propiamente entendida no implica solamente legislación, sino contrapeso efectivo del poder Ejecutivo. El papel del Poder Legislativo en México, contrario a lo que se piensa comúnmente, es bastante limitado en la práctica, producto de la inexperiencia legislativa, la falta de *staff*, la no-reelección, la existencia de disposiciones legales contradictorias y los tiempos y plazos previstos para el proceso legislativo, especialmente el

presupuesto.<sup>19</sup> En los últimos años, sin embargo, los legisladores han puesto en marcha distintas acciones para mejorar su posición en la relación con el Ejecutivo, por medio de la creación de nuevas leyes, que amplían directa o indirectamente sus facultades de análisis, control y evaluación, así como con medidas prácticas, fortaleciendo los centros de análisis legislativo y exigiendo cada vez más información al Ejecutivo para analizar el presupuesto.

Esta última medida, la exigencia de más y mejor información, ha sido una de las constantes de la transición política en México, iniciada con el primer gobierno dividido en el México contemporáneo en 1997, con la LVII Legislatura, y continuada por las Legislaturas LVIII y LIX, en su relación con la administración de Vicente Fox. En la Tabla 2 puede apreciarse cómo los legisladores han cambiado el articulado del proyecto de presupuesto consistentemente desde 2000. Lo importante no es, sin embargo, que hayan hecho modificaciones, sino que esas modificaciones exigen al Ejecutivo información importante, fundamental para ejercer su labor de evaluación de la política pública y presupuestaria.

Todo comenzó en la LVII Legislatura. Los "informes trimestrales" se crean a iniciativa del Ejecutivo y se incorporan como parte del Decreto de Presupuesto de Egresos en 1995, para dar sustento a las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública. Los primeros informes eran muy limitados, sin embargo, y no es sino hasta 1997, con la primera Legislatura de oposición, que se empieza a requerir (y SHCP se ve obligada a presentar) mayor información, específicamente en lo tocante a los programas de apoyo a deudores y recursos del rescate bancario, los criterios de ajuste al gasto, el destino de los montos excedentes cuando existían y los criterios de los programas prioritarios del gobierno para la atención de grupos marginados.

---

<sup>19</sup> Ver J. Gutiérrez, A. Lujambio y D. Valadés, *op. cit.* Ver también A. Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995; y J. Weldon, "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico," en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 377-410. Para las características del legislativo en tiempos recientes ver J. Cepeda, D. Dávila y J. Romero, *Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México. ¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público? Agenda de reformas presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las Finanzas Públicas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004. Disponible en línea en <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/gastopublico.pdf>.

Desde entonces, cada año han aumentado los requerimientos de información para la SHCP y el gobierno. En 1999 y 2000 se obligó al Ejecutivo a presentar información sobre los criterios y reglas de operación de los programas prioritarios y en 2001, además, se exigió realizar y presentar al Legislativo un análisis de la evaluación del gasto asociado a esos programas y se exigió incorporar a los informes trimestrales la información de los Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto, o Pidiregas. En 2002 y 2003 se exigió información relacionada con el gasto asociado al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las entidades Federativas, y en 2004 se estableció el PAFEF (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) como ramo adicional, obligando al Ejecutivo a considerarlo en la información presentada.

En 2005, se exigió además información de la distribución del ingreso, relativa a los fideicomisos públicos, de la banca de desarrollo, y de los gastos fiscales (exenciones). Se pidió al Ejecutivo realizar un par de informes relacionados con la base gravable y la distribución impositiva, que son extraordinarios, y se sentaron las bases para incorporar esta información a la discusión del presupuesto, además de sentar un precedente importante.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> La información de 2005 especialmente puede encontrarse desagregada en la página de la subsecretaría de Egresos, en las siguientes direcciones: La información de fideicomisos, en [http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/anexo\\_fideicomisos.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/anexo_fideicomisos.pdf)  
La de ingresos se encuentra disponible en línea en:  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/comunicado\\_art\\_29\\_lif\\_2005\\_art\\_31\\_sat.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/comunicado_art_29_lif_2005_art_31_sat.pdf)  
Banca de Desarrollo, disponible en línea en:  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/estudio\\_art\\_31\\_lif\\_version\\_final.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/informacion/documentos/estudio_art_31_lif_version_final.pdf)  
Gastos y exenciones fiscales, se encuentra disponible en línea en:  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/gf\\_2005.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/gf_2005.pdf)  
La explicación de estos requerimientos, finalmente, puede encontrarse en línea en:  
[http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/comunicado\\_46\\_2005.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/comunicado_46_2005.pdf).

**Tabla 2**  
**Modificaciones del poder Legislativo al Proyecto de**  
**Presupuesto de Egresos**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Número de artículos modificados</b>	33	55	44	43	32	25
<b>Número de ramos modificados</b>	31	28	31	38	39	37
<b>% del gasto neto total modificado</b>	1.66%	3.73%	1.62%	0.81%	4.20%	4.91%

Fuente: Elaboración propia con los Proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación (PPEF) correspondientes y el Dictamen Legislativo al PPEF correspondiente a los ejercicios fiscales 2001-2006

Para entender la importancia de esta exigencia baste recordar que una de las variables mejor evaluadas en el último Índice General de Transparencia Presupuestaria es la información trimestral, que está muy por encima de las demás. Asimismo, en el último esfuerzo de evaluación realizado a nivel internacional —la Iniciativa de Presupuesto Abierto, promovida por Fundar y el *International Budget Project*—, también destaca la exhaustividad de la información presentada durante el año por Hacienda.<sup>21</sup>

Esta exhaustividad, que ha mejorado sustancialmente la percepción de especialistas y la información disponible, es resultado directo de la exigencia legislativa. La exigencia legislativa se convierte así en uno de los pilares del acceso a la información y de la transparencia, directa o indirectamente: directa para los legisladores, que utilizan esa información para informar la discusión y negociación presupuestaria, o para la sociedad, que la utiliza para entender cómo opera el gasto y para promover asuntos de su interés.

Desafortunadamente, el precedente sentado en la discusión del Presupuesto de 2005 se dilapidó de manera importante en 2006. El Ejecutivo no incorporó información importante, que ya había realizado, a solicitud de los legisladores. Es el caso de la información relativa a fideicomisos y la relativa a los gastos y exenciones fiscales. La LX Legislatura debe seguir la pauta establecida en los últimos nueve años, especialmente ahora que la

<sup>21</sup> Para los resultados de México, ver M. Pérez, *Iniciativa de presupuestos abiertos 2006. Informe de resultados para México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006. Disponible en línea en [http://www.fundar.org.mx/PDF/IPA%20Documento%20Final%20FINAL%20\\_MP\\_.pdf](http://www.fundar.org.mx/PDF/IPA%20Documento%20Final%20FINAL%20_MP_.pdf).

nueva Ley de Presupuesto parece haber establecido todos los requisitos de información logrados hasta ahora. No podemos asumir que la información que existe basta. Las deficiencias siguen siendo muchas e importantes, y los legisladores deben continuar exigiendo al Ejecutivo cada vez más información que permita resarcir esas deficiencias, a fin de mejorar su posibilidad de ejercer un contrapeso efectivo.

### **4.3. Auditoría Superior de la Federación**

Aunque la creación de la ASF no puede atribuirse como éxito exclusivo a la administración de Fox —ya que las gestiones para crear este organismo se remontan a 1995 y su consolidación no se da sino hasta 2000, con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación— el surgimiento de este organismo es sin duda un gran logro en lo que se refiere a transparentar y fiscalizar el proceso presupuestario.

Hasta 1999, la única fuente de control externo a la actividad pública era el Congreso, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. Actualmente, la ASF representa una institución con autonomía técnica, financiera y de gestión para apoyar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública y así conocer y revisar los resultados del ejercicio financiero. La ASF es el fiscalizador máximo de las acciones de los poderes de la Unión, los organismos públicos federales y demás entidades fiscalizadas.<sup>22</sup>

Una evaluación transparente del gasto implica, entre otras tareas, analizar si los recursos fueron gastados de manera coherente a lo que en principio se diseñó, revisar el cumplimiento de metas y programas, detectar posibles casos de mala gestión, transparentar los resultados de las evaluaciones, entre otras. Por la importancia de estas tareas, es indispensable que el órgano que realiza esta evaluación sea independiente del Ejecutivo, que es el encargado de formular y ejecutar el gasto. La ley que enmarca las atribuciones de la ASF prevé estas características.

Adicionalmente, en los últimos años las funciones legales previstas se han complementado además con una labor ejemplar de la Auditoría en la revisión exhaustiva y bien enfocada de sus labores. La Auditoría ha atendido con celeridad y sin omisiones las recomendaciones y exigencias de los

<sup>22</sup> Artículo 4 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/Trans/leyasf.pdf>.

legisladores, y además ha centrado su labor en las áreas más oscuras del gasto público, como el rescate bancario y la creación irregular de fideicomisos. Estas áreas se analizan con mayor detalle más adelante —ver recuadro en la sección 5.2.

**Atribuciones de la ASF que representan avances  
hacia una fiscalización más transparente<sup>23</sup>**

- La realización de auditorías integrales que revisan la eficiencia, eficacia y economía en la gestión de recursos.
- La inclusión de nuevos ejes de análisis, más allá de la evaluación financiera, ya que se analiza también en el desempeño y resultados alcanzados.
- La obligación de publicitar los resultados de las auditorías.
- La fiscalización es ampliada a organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, universidades públicas, etc.
- La fiscalización se extiende a los recursos destinados a estados y municipios.
- La posibilidad de extender revisiones a situaciones excepcionales.
- La determinación de sanciones e indemnizaciones a quienes causen daños a la hacienda del Estado.

Aún con las ventajas que la institución de la ASF representa, siguen existiendo obstáculos por vencer en la fiscalización del presupuesto. Uno de ellos tiene que ver con las limitaciones legales y de recursos humanos y financieros que enfrenta. Asimismo, la capacidad de fiscalización de los recursos estatales y municipales es aún débil, no sólo por la dificultad que implica seguir la pista a estos recursos, sino por el hecho de que las anomalías en la contabilidad estatal son difíciles de detectar. Es importante que la Auditoría firme convenios de fiscalización con la totalidad de los estados. Por último, han sido dos las ocasiones en las que la ASF ha sufrido un revés de la Corte en la interpretación de sus facultades y la extensión de

<sup>23</sup> Ibid. Ver también M. Solares Mendiola, "La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004. También disponible en línea, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1327>

sus acciones de auditoría.<sup>24</sup> Estas resoluciones tienen un impacto negativo en las acciones de la ASF y no son incuestionables —en ambos casos la votación de la Corte ha sido dividida.

Las limitaciones mencionadas en el párrafo anterior merman las facultades de evaluación total de los recursos. En este sentido, la ASF declaró a mitad del sexenio que pudo auditar sólo una mínima parte del gasto.<sup>25</sup> Aunque es prácticamente imposible analizar la gestión de la totalidad de los recursos, también es cierto que el órgano de control externo en nuestro país se queda corto: mientras que en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se evalúa entre 5 y 9 por ciento del gasto, en México se tuvo en ese entonces (2003) la capacidad para hacerlo únicamente con 1.9 por ciento del gasto.<sup>26</sup>

Es importante que se fortalezca la capacidad jurídica de la ASF, a fin de que pueda pelear mejor por la defensa de sus facultades en el sistema de administración de la Justicia, ahora que la efectividad de sus acciones y su amplio margen de actividad implican que diversos actores y dependencias impugnarán sus investigaciones y recomendaciones. Además, es importante realizar reformas al marco normativo para hacer explícita la función de la ASF donde no lo sea, como resultado de las resoluciones de la Corte en las controversias constitucionales que afectan la labor de la ASF. Adicionalmente, puede decirse que la autonomía de la ASF es incompleta. En la práctica, éste órgano depende administrativa y políticamente de la Cámara de Diputados, lo cual es un obstáculo a vencer para que goce de plena independencia y capacidad de fiscalización imparcial.

Por último, debe fortalecerse la atribución de la ASF para sancionar a los responsables de malos manejos de los recursos públicos. Aunque el organismo está facultado para estos fines, no tiene la capacidad administrativa real; en la práctica, la investigación, proceso y autos de sanción dependen de alguien más, especialmente el Ejecutivo.

<sup>24</sup> En el caso de las auditorías a los programas de rescate bancario y en la creación de fideicomisos privados con fondos que deberían ser públicos, resultado de la auditoría a los recursos del Sistema de Administración Tributaria (SAT) en materia de aduanas, ambos casos resueltos ya por la corte —en contra de la ASF— en las controversias constitucionales 91/2003 y 84/2004. Ver boletines de prensa de la ASF, para el rescate bancario en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/bop270605.pdf>, y para el fideicomiso de aduanas en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol150806.pdf>. Como queda claro, estas resoluciones implican que la ASF no puede auditar los quebrantos identificados, ni sancionar por ello a los responsables.

<sup>25</sup> J. E. Pardina, "Los retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas", Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2003, p. 17.

<sup>26</sup> *Ibid.*

## **5. Retrocesos y tareas pendientes**

Habiendo analizado los avances en materia de acceso a la información, claridad, exhaustividad y mecanismos legales e institucionales que promueven la rendición de cuentas, volvemos a los puntos más álgidos del análisis. En diversos frentes, la situación es alarmante y urgen reformas legales que permitan crear información, fomentar su difusión, abrir espacios a la participación, mejorar las condiciones institucionales de la relación entre poderes y establecer mecanismos efectivos de sanción que impidan a los funcionarios corruptos actuar con impunidad. Comenzamos con la participación, absolutamente inexistente, y continuamos con la información deficiente, seguida de los obstáculos que enfrenta el Congreso, la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda en la reasignación de recursos excedentes y las condiciones que fomentan la impunidad. Estas son las áreas más problemáticas en materia de transparencia presupuestaria, y requieren atención urgente por parte de los legisladores y la nueva administración.

### **5.1. Participación ciudadana**

Como se mencionó en el segundo apartado de este documento, la participación ciudadana en el proceso presupuestario es uno de los más grandes retos que existen en materia de transparencia y que el gobierno de Vicente Fox no pudo resolver. Hoy por hoy, en México no existen mecanismos reales a través de los cuales la población pueda aportar su opinión en la formulación o la evaluación del gasto. Ni siquiera en la etapa de discusión, que se lleva a cabo en la Cámara de Diputados —órgano que en teoría debería ser el punto de confluencia entre la población y el gobierno— existen audiencias en las que se tomen en cuenta las opiniones de la gente y la sociedad civil organizada.

Esta falla es estructural. La ausencia de un marco legal que ampare el derecho de la población para involucrarse en la toma de decisiones del sistema presupuestario es el problema primordial. La consecuencia es que, en la práctica, la ciudadanía es la gran ausente en un proceso que afecta su vida cotidiana.

Por si esto fuera poco, los documentos relacionados con el presupuesto se producen pensando en que son únicamente de consumo interno, para el aparato burocrático y administrativo. Sin un 'presupuesto ciudadano' que acerque la gente a las labores gubernamentales en materia de gasto, la participación de la sociedad seguirá sin poder concretarse.

Como puede apreciarse en la Tabla 1, en la encuesta de percepciones que evalúa las condiciones de transparencia presupuestaria la variable peor evaluada es la relativa a los mecanismos para promover la participación ciudadana en el presupuesto. La variable no es sólo la peor evaluada, sino que el porcentaje de respuestas positivas cayó cinco puntos porcentuales entre 2003 y 2005, para ubicarse en 11 por ciento. La magra percepción es congruente tanto con el marco legal como con la práctica de exclusión que se vive en el Ejecutivo y en el Legislativo.

El aspecto más preocupante es que no hay espacios de participación en ninguna de las etapas. Ni en la formulación, ni en la determinación de las prioridades nacionales. México carece de leyes que regulen o alienten la participación de la ciudadanía en cualquier fase del presupuesto, y además, en la práctica, los legisladores impiden u obstaculizan la participación en las discusiones asociadas con el presupuesto. Ni siquiera existen mecanismos formalmente establecidos para garantizar la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados, durante la discusión de la propuesta de presupuesto.

A pesar de esto, es de destacar que diversas organizaciones y grupos han logrado ir abriendo espacios en la negociación. Gracias a ello se han impulsado ajustes importantes en algunos rubros prioritarios, como el gasto en salud para las mujeres y el gasto asociado con la atención al VIH/SIDA. Sin embargo, estos espacios son coyunturales e inciertos y resta formalizarlos en la ley.

La creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información es un avance en este sentido, al proveerle a la ciudadanía canales de acceso importantes. Aunque esta ley se limita a transparentar acciones gubernamentales, y no constituye un mecanismo que abra canales de participación *per se*, representa en definitiva un elemento que permite que la ciudadanía se involucre de manera bien informada en el quehacer público. Asimismo, la LFTAIPG es un instrumento efectivo para la denuncia y el combate a la corrupción.

### El caso Pro-vida<sup>27</sup>

En diciembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobó un incremento por 600 millones de pesos para salud de las mujeres y otros programas. De este dinero, 30 millones de pesos, originalmente asignados al combate al VIH/SIDA, fueron desviados a la organización Pro-vida. A partir de estos hechos, seis organizaciones de la sociedad civil,<sup>28</sup> entre ellas Fundar, realizaron una investigación exhaustiva que evidenció el desvío y la malversación de recursos públicos, irregularidades fiscales, conflicto de intereses de las empresas contratadas y gastos suntuarios realizados por esta organización.

Estos hallazgos fueron denunciados ante la Cámara, exigiendo sanciones para los involucrados, principalmente Luis Pazos, en ese entonces presidente de la Comisión de Presupuesto y responsable del desvío arbitrario de recursos, y Jorge Serrano, presidente de Pro-vida. Además, se evidenció que la Secretaría de Salud entregó dinero público a una organización cuyos fines eran opuestos a la política pública en materia de salud sexual y reproductiva y del control del VIH/SIDA.

En este caso, hay dos lecciones importantes que resaltar. La primera es que LFTAIPG jugó un papel fundamental en la denuncia, ya que fue gracias al SIS<sup>29</sup> que pudo obtenerse el expediente entregado por Pro-vida a la Secretaría de Salud, para así poder iniciar la auditoría ciudadana. Esto implicó posicionar dicha ley como herramienta básica en la contribución a la participación y el ejercicio de la ciudadanía.

Por otra parte, el caso Pro-vida resulta paradigmático, ya que ilustra cómo la sociedad logró participar dentro de un sistema cerrado, como es el presupuesto, valiéndose de las puertas que la Ley de Transparencia abre. La sociedad civil pudo posicionarse como sujeto del derecho a la fiscalización de las acciones gubernamentales y, por lo tanto, exigir la

<sup>27</sup> G. Gozo, El caso Provida: Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, pp. 7-8, 41.

<sup>28</sup> Las seis organizaciones son Fundar, Equidad de Género, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Letra S, Salud Integral para la Mujer (SIPAM) y Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).

<sup>29</sup> El Sistema de Solicitud de Información (SIS) es un sistema de información en línea administrado por el IFAI, que permite ingresar y dar seguimiento a solicitudes de datos.

rendición de cuentas y la sanción de los responsables. Como resultado de las acciones de la sociedad civil, que lucharon por la reasignación e investigaron la desviación de fondos hasta sus últimas consecuencias, la Secretaría de la Función Pública sancionó a uno de los responsables, Jorge Serrano Limón. Aún más, el pasado 10 de octubre se sentó un precedente importante. La resolución de la Suprema Corte de Justicia negó un amparo promovido por Serrano, estableciendo un criterio fundamental: *toda persona que ejerza recursos públicos debe sujetarse al escrutinio público y aceptar las sanciones que merezca cuando ejerza los recursos de manera indebida.*

## 5.2. Insuficiencia en la información

Si bien es cierto que desde la década de los noventa se han hecho grandes esfuerzos porque la información presupuestaria sea cada vez más completa y se presente con base en lo que dictan los estándares internacionales, todavía queda camino por recorrer para que ésta sea totalmente abierta y fácil de digerir. La información presupuestaria debe ser exhaustiva, oportuna y confiable, y en México no cumplimos a cabalidad con ninguno de los requisitos. Y aún más, donde ya había información valiosa, en algunos casos, dejó de generarse por razones poco claras. Es el caso del recorte de un tomo de información en 2004, que se aprecia en el siguiente recuadro.

### 2004: Año de opacidad presupuestaria<sup>30</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 significó un severo retroceso en materia de transparencia presupuestaria por tres razones principales:

1. Hubo reformas que disminuyeron la calidad de la información, provocando que se dejaran de entregar datos desagregados e información completa sobre el gasto etiquetado para políticas de equidad de género.

<sup>30</sup> Ver A. Ortiz y J. Romero, "Información, transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto de Egresos de la Federación. Propuestas de transparencia en el gasto para la Convención Nacional Hacendaria," Fundar, México, 2004.

2. Se dejó de publicar el Tomo III, que contenía información sobre la asignación por programas y el analítico de plazas (con el que podían conocerse el destino final del gasto y los salarios de funcionarios).
3. Hubo una desvinculación entre la evaluación por resultados y la asignación por programas. Es decir, con esto desapareció la posibilidad de establecer una relación clara entre metas de programas y presupuesto asignado, lo cual tornó más difícil el seguimiento al cumplimiento de objetivos conforme a gasto.

En los últimos años, el Ejecutivo ha cumplido con entregar información presupuestaria para el año fiscal, exponiendo el gasto clasificado por unidad administrativa y por clasificación funcional y económica. Al mismo tiempo, se pueden identificar las fuentes de ingresos tributarios y, salvo los de algunas empresas públicas y agencias de seguridad social, también los ingresos no tributarios. Sin embargo, persisten algunas lagunas que es preciso destacar.

Una de ellas tiene que ver con la manera en la que se presenta información sobre los supuestos macroeconómicos y se explican las actividades que pueden tener un impacto significativo en el año presupuestario. Aunque en general se publicaron a detalle las previsiones macroeconómicas, se omite el impacto de éstas sobre algunas variables importantes, particularmente, las previsiones del precio del petróleo y el impacto del crecimiento económico en la recaudación. Asimismo, aunque se han solicitado consistentemente, no se incorporan en la información ni las bases de cálculo ni distintos escenarios posibles, como sucede en la mayoría de los países con sistemas presupuestarios modernos e información exhaustiva.

Asimismo, la información para años anteriores al corriente ha sido irregular. Esto implica que no se han hecho esfuerzos para ajustar datos del gasto del año anterior para que sean comparables con el año fiscal en curso, lo que dificulta empatar la información y darle seguimiento.<sup>31</sup> En el mismo tenor, en el sexenio de Vicente Fox no se hizo el esfuerzo suficiente para crear presupuestos multianuales. Aunque en 2005 y 2006 se incorporaron

<sup>31</sup> M. Pérez, "Abriendo el presupuesto al entendimiento y debate público. El caso de México", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, p. 10.

algunos rubros del gasto, como los requerimientos de programas para apoyo a deudores, así como provisiones de crecimiento y de la economía del PIB,<sup>32</sup> la creación de proyecciones integrales del gasto a mediano plazo son una asignatura pendiente y, por lo tanto, un reto para la siguiente administración.

Otro tipo de información presupuestaria que el Ejecutivo ha mantenido poco clara es la relativa con activos financieros y no financieros de organismos paraestatales y descentralizados, como PEMEX y el IMSS. También hay información faltante referente a fondos extra-presupuestarios, recursos comprometidos ejercidos, transacciones en especie, cuotas de usuarios cobradas por servicios públicos, y el monto de las subvenciones y créditos fiscales.<sup>33</sup> En este caso es todavía más grave que, aunque el Ejecutivo se vio obligado por los legisladores a generar y presentar la información en 2005, no la haya incorporado formalmente al presupuesto de 2006.<sup>34</sup>

Sobresale también el hecho de que se ha fallado en entregar datos que relacionen de manera clara los objetivos de las políticas públicas y el presupuesto. En este sentido, ha faltado además una exposición cabal respecto a sus metas de desempeño y metas no financieras de los programas, lo que dificulta su monitoreo.

Es claro que el Ejecutivo, y específicamente la Secretaría de Hacienda, no consideran que la información que generan es de utilidad para la justa apreciación de las condiciones económicas y del gasto por parte de los legisladores, especialistas y la ciudadanía en general.

De manera específica, la información que no se genera o no se presenta incluye:

- Bases para el cálculo de los parámetros macroeconómicos que sustentan las provisiones de ingreso y gasto del gobierno, no sólo

<sup>32</sup> J. Romero, "Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. El caso de México", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2005, p. 18. También disponible en <http://www.fundar.org.mx/indice2005/docs/paises/ReporteMexico2005.pdf>

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 17 ff. La información de 2005 se presentó como documento extraordinario. Ver además la información elaborada por la SHCP, disponible en línea en: [http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/gf\\_2005.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/gf_2005.pdf) La explicación de estos requerimientos, finalmente, puede encontrarse en línea en: [http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/comunicado\\_46\\_2005.pdf](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/shcp/comunicados/documentos/comunicado_46_2005.pdf)

del precio del petróleo, sino del crecimiento económico y el impacto de la economía en la recaudación.

- Información de la base gravable, la distribución y el impacto fiscal de los gravámenes más importantes en la economía y por sector de población.
- Montos de la deuda total contraída y tendencias en el corto y mediano plazo.
- Comportamiento y tendencias de los ingresos tributarios y no tributarios en el pasado inmediato y en el mediano plazo.
- Información exhaustiva de los activos financieros y no financieros de todas las dependencias, órganos autónomos y empresas paraestatales de control directo e indirecto.
- Información exhaustiva de los montos y tendencias de todos los fideicomisos constituidos con recursos públicos, sin excepción.
- Información completa sobre los pasivos contingentes que asume el gobierno, especialmente pensiones.
- Información clara y exhaustiva sobre el desempeño de la economía a lo largo del ejercicio fiscal y su impacto en la recaudación, en el informe de avance de gestión.
- Información clara y exhaustiva sobre las acciones que ha seguido el gobierno en respuesta a las solicitudes y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación.

Es importante, además, que el gobierno genere y presente la información de manera oportuna. Es fundamental no sólo que el gobierno otorgue acceso a la información cuando se le requiere, sino que lo haga de manera consistente, incorporándola al presupuesto antes de presentarse al legislativo. Sólo así se procura la apertura del proceso presupuestario y la participación informada de la población en general y de la sociedad civil organizada en el proceso.

Finalmente, es de destacar una tendencia que se hizo cada vez más evidente en los últimos cuatro años: el gobierno integra recursos a fideicomisos opacos cuyas condiciones de transparencia y acceso son limitadas. En el peor de los casos, se trata de fideicomisos irregulares constituidos al margen de la ley, que han ocasionado daños al erario por miles de millones de pesos —es el caso específicamente de los recursos asociados al Fideicomiso Aduanas I, cuyo quebranto al erario fue sugerido por la Auditoría Superior de la Federación en 2003 y 2004 y que fue del orden de 9,985 millones de pesos.<sup>35</sup> Aunque este fideicomiso se incorporó en 1993, el quebranto auditado ocurrió entre 2001 y 2004.

Desafortunadamente, además, es de destacar que las resoluciones de la Corte básicamente han inhabilitado a la Auditoría Superior de la Federación, que no puede auditar los recursos asociados con fideicomisos de este tipo, lo cual es preocupante.<sup>36</sup> Si bien es cierto que el fideicomiso está en proceso de liquidación, que una parte de los recursos se ha resarcido (integrándose a la Tesorería) y que la Secretaría de la Función Pública convenció al Presidente Fox de la necesidad de incorporar esos recursos a fideicomisos públicos y ha comenzado a informar sobre el monto de los recursos asociados a fideicomisos en general,<sup>37</sup> es de destacar que nada impide que esto vuelva a ocurrir en el futuro.

Para impedirlo no bastan la buena voluntad de la Secretaría de la Función Pública ni el compromiso personal del Presidente con la transparencia. Es necesario legislar específicamente para impedir que se constituyan fideicomisos de ese tipo, investigar a fondo la operación del fideicomiso entre 1993 y 2004 —lo cual podría lograrse por medio de una comisión especial

---

<sup>35</sup> Ver Auditoría Superior de la Federación, Boletín de Prensa 05/2006, 11 de agosto de 2006. Disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol150806.pdf>. Los resultados de las auditorías, hoy suspendidas, con las recomendaciones se encuentran en el tomo IV del Informe de resultados de las auditorías realizadas a las cuentas públicas de 2004 y 2003, en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2004i/Tomos/T3V4.pdf#page=352&zoom=100,0,550> y <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Tomos/T3V3.pdf#page=143&zoom=120,0,130>, respectivamente.

<sup>36</sup> El texto de la resolución no se encuentra aún en la página de la Suprema Corte. Las opiniones de los magistrados en la discusión de la propuesta, sin embargo, pueden consultarse en N. Flores, "Avala Suprema Corte fraude aduanero," *Revista Fortuna* No. 40. Septiembre de 2006. En: [http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala\\_Corte\\_fraude\\_Aduanero.htm](http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala_Corte_fraude_Aduanero.htm). El artículo presenta además una síntesis útil y exhaustiva de los pormenores del caso.

<sup>37</sup> De acuerdo con información difundida por la propia SFP. Ver Secretaría de la Función Pública, Comunicado de Prensa No. 067/2006, 11 de septiembre 2006, disponible en línea en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/salaprensa/comunicados/2006/sept/BOL-067-06.doc>.

creada *ex profeso*— y legislar además para facultar explícitamente a la ASF a realizar este tipo de auditorías, proveyéndole de nuevos instrumentos para afectar la circunstancia en que la ha puesto la decisión de la Suprema Corte de Justicia.

Esto aplica también para los esfuerzos por auditar los recursos del rescate bancario. A pesar de que la Corte falló en contra de la ASF también en ese caso (impidiéndole auditar los recursos del rescate), se logró recuperar más de 10 mil millones de pesos.<sup>38</sup> Por ello es fundamental crear una nueva base legal que habilite explícitamente a la ASF para continuar su labor, acotando además los espacios de discrecionalidad que hábilmente ha aprovechado la Secretaría de Hacienda.

### **5.3. La negociación presupuestaria: limitaciones y opacidad en el accionar de la Cámara de Diputados**

Aunque es una realidad que desde 1997 —año en que se integró la primera legislatura sin mayoría absoluta— la capacidad de toma de decisiones de la Cámara de Diputados se ha incrementado en todos los ámbitos, particularmente en la negociación del presupuesto, este órgano sigue topándose con obstáculos que le impiden actuar más libremente y en verdadero equilibrio con respecto al Ejecutivo.

Las modificaciones que los diputados pueden realizar al Proyecto de Presupuesto son limitadas (ver tabla 3) y la consecuencia más obvia frente a este hecho es que aún queda pendiente un sistema político en el que los diferentes poderes funcionen como verdaderos contrapesos, tanto en lo general como en lo concerniente al presupuesto. Pese a que a lo largo de estos seis años se haya dicho lo contrario, en la administración foxista siguió siendo el Ejecutivo quien en la práctica propuso y dispuso en lo referente al gasto.

---

<sup>38</sup> En este caso, la resolución fue por la controversia constitucional 91/2003. Ver Auditoría Superior de la Federación, Bolefín de Prensa, 27 de junio de 2005, disponible en línea en: <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/bop270605.pdf>.

**Tabla 3**  
**Diferencia entre el gasto proyectado**  
**por el Ejecutivo y lo aprobado por la Cámara 2000-2006**  
(millones de pesos de 2006)

Año	Proyecto	Ajuste	Aprobado	Variación (%)
2000	1,687,243.04	10,645.31	1,697,888.35	<b>0.63</b>
2001	1,798,123.09	29,885.63	1,828,008.72	<b>1.66</b>
2002	1,769,555.0	66,097.10	1,836,053.07	<b>3.73</b>
2003	1,734,312.49	28,514.79	1,762,827.4	<b>1.62</b>
2004	1,762,169.43	14,477.93	1,776,647.04	<b>0.82</b>
2005	1,803,899.28	76,598.86	1,880,498.14	<b>4.2</b>
2006	1,881,200.40	92,299.6	1,973,500.00	<b>4.9</b>

Fuente: Proyecto de Presupuestos y Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000 a 2006.

En un diagnóstico realizado por Fundar,<sup>39</sup> se identificó que la Cámara enfrenta los siguientes obstáculos en la toma de decisiones correspondiente al proceso presupuestario:

- Cada año, un alto porcentaje del presupuesto (entre 78 y 85 por ciento del gasto) está comprometido, por lo que realizar ajustes al Proyecto del Ejecutivo implicaría la modificación del marco normativo que regula las obligaciones legales y compromisos contractuales que se tienen en materia de presupuesto.
- Tres años para cada legislatura es un tiempo muy reducido para que este órgano desarrolle y perfeccione conocimiento y práctica en un tema técnico como es el presupuesto público.
- La imposibilidad de obtener mayores ingresos impide alcanzar los objetivos del gasto del Legislativo.

<sup>39</sup> D. Dávila, *et al.*, "Diagnóstico de negociación presupuestaria: Propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004.

También ver G. Lara y J. Romero, "Sesiones informativas a la H. Cámara de Diputados: Negociación y transparencia presupuestaria", Fundar, Centro de Análisis e Investigación. México 2002. Se encuentra disponible en línea en: [http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/negociacion\\_presupuestaria\\_y\\_transparencia.pdf\\_](http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/negociacion_presupuestaria_y_transparencia.pdf_)

- El proceso de negociación del gasto es cupular, ya que se concentra en la Comisión de Presupuesto. Este hecho va en detrimento de la incidencia del resto de las comisiones (aún cuando éstas disponen de información precisa sobre las necesidades presupuestarias de las entidades de su competencia) y de la creación de conductos de participación ciudadana.
- La discusión presupuestaria no sólo es excluyente, sino opaca. Durante la fase en la que se turna el Proyecto de Egresos a la Comisión de Presupuesto para que ésta realice el dictamen que se aprobará en el pleno de la Cámara, la información que puede obtenerse es escasa. Es prácticamente imposible conocer y dar seguimiento a las propuestas y criterios de negociación que se dan dentro de las reuniones de la comisión durante la discusión del dictamen.
- En la Cámara no se tiene un conocimiento detallado del funcionamiento de las dependencias del gobierno, por lo que es la Secretaría de Hacienda quien tiene la última palabra en cuestión de gasto programático.

La situación, además, ha cambiado desde el año pasado, producto de la controversia constitucional relativa al veto que ejerció el Presidente sobre el presupuesto. Aunque la resolución de la Corte sobre la controversia constitucional 109/2004 devuelve a los legisladores las observaciones del Ejecutivo, lo cual refrenda la Facultad del Ejecutivo de vetar el Presupuesto y hace que los diputados deban considerar las observaciones, la Corte no se pronunció en relación con las facultades de los legisladores. De hecho, específicamente se decidió evitar entrar en la materia.

La materia más importante de esa controversia, entonces, relativa a los límites del Legislativo para modificar el presupuesto, sigue siendo un vacío legal. Requerirá una controversia que acuse precisamente la atribución de funciones que no le corresponden a uno de los poderes para que la Corte se pronuncie al respecto, lo cual podría ocurrir, si no se hacen cambios al marco legal, en los próximos años. Ahora bien, independientemente de esta controversia, es importante señalar que el poder del Ejecutivo para programar y asignar recursos a sus programas es difícil de contrapesar por parte del Legislativo. Aunque los legisladores realicen modificaciones, por lo general lo hacen en función de ajustes en las previsiones de ingresos

y recortes a los programas establecidos, pero los Legisladores no pueden crear un nuevo programa en los hechos, porque esto depende de las acciones del Ejecutivo.

Las trabas para un accionar más libre y transparente de la Cámara no son menores y la solución para ello implica un cambio en tanto en la normativa interna de este órgano, como en el marco legal que circunscribe al presupuesto. Este cambio es urgente, ya que, como se verá a continuación, el problema va más allá de la fase de negociación.

#### **5.4. Ejercicio de recursos: la brecha entre lo aprobado y gastado**

Al final de la ejecución del gasto, es común que exista una diferencia entre el presupuesto aprobado por los legisladores y los recursos realmente ejercidos. En general, cuando se realizan modificaciones a lo largo del ejercicio, éstas se deben a ingresos insuficientes o bien a ingresos excedentes.

Cuando esto sucede, es el Ejecutivo quien básicamente tiene la prerrogativa para reasignar recursos. La capacidad de la Cámara para aprobar y realizar ajustes durante el gasto es tan marginal, que las modificaciones realizadas durante el ejercicio son con frecuencia mayores a las reasignaciones hechas por los legisladores. El problema que esto implica es que el Ejecutivo puede tomar decisiones discrecionales que generalmente se encuentran alejadas de los intereses sociales. Por si esto fuera poco, los criterios conforme a los cuales se realizan los ajustes durante el ejercicio son poco accesibles al público, por lo que la reasignación de recursos queda prácticamente reducida a los caprichos e intereses de un Ejecutivo incapaz de rendir cuentas.

En la siguiente tabla se muestra la variación del gasto a lo largo del ejercicio del gasto de las secretarías de Hacienda, Salud, Educación, Desarrollo Social y del Ramo 34, de 2000 a 2006. Invariablemente, la SHCP experimentó aumentos por encima de 13 por ciento, siendo 2002 y 2005 años de incrementos extraordinarios para esta dependencia. Por el contrario, en el gasto social el aumento más grande se registró para la SSA en 2004, mientras que en el resto de las dependencias las modificaciones a la alza fueron, en el mejor de los casos, irrisorias y, en el peor, disminuciones hasta de 12 por ciento. En caso del Ramo 34, que se refiere a erogaciones para

programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca —entre ellos el IPAB— las modificaciones fueron tanto positivas como negativas, aunque al inicio del sexenio se dio un aumento del 61 por ciento, que contrasta con las bajas sufridas en salud y desarrollo social.

**Tabla 4**  
**Ajustes durante el ejercicio 2000-2006.**  
**Gasto social, Hacienda y Ramo 34**  
**Recursos excedentes o subejercidos como porcentaje**  
**del presupuesto aprobado**  
 (porcentajes)

	SHCP	Ramo 34	SEP	Salud	Desarrollo Social
<b>2000</b>	13	61	1	-12	-12
<b>2001</b>	15	2	-3	-6	-9
<b>2002</b>	217	-3	-2	-8	-6
<b>2003</b>	75	.6	7	5	-5
<b>2004</b>	14	18	11	13	.1
<b>2005</b>	93	-14	2	8	-8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

La tabla anterior muestra cuáles fueron las prioridades presupuestarias del Ejecutivo. En la práctica el gasto social fue el más castigado, en discordancia con el discurso oficial. Esto resulta preocupante ya que, a pesar de los candados que se han querido establecer para que esto no suceda, se sigue actuando con discrecionalidad y en detrimento de quienes más necesitan los recursos.

## 5.5. La impunidad

Una de las tareas pendientes que deja este gobierno es la impunidad de la que siguen gozando funcionarios públicos que han incurrido en actos ilegales. Definitivamente, la herencia del viejo régimen político de la corrupción sin sanción no pudo encauzarse durante esta administración.

La falla, de nueva cuenta, es sistémica. El marco legal dificulta sancionar a quien lo merezca, ya que son órganos del Ejecutivo (la Secretaría de la Función Pública y de Hacienda) los encargados de castigar, convirtiendo a estas instituciones en juez y parte de un proceso que requiere de actores imparciales.

### Casos de irregularidades e impunidad

Las irregularidades cometidas durante el sexenio son significativas. Una de ellas, competencia de la Secretaría de la Función Pública, vinculó a la Lotería Nacional con la fundación Vamos México, dirigida por la esposa del Presidente, y con otros fideicomisos en los cuales habría familiares del Presidente. Si bien en este caso las auditorías realizadas por la ASF libraron a los funcionarios encargados de toda responsabilidad,<sup>40</sup> hay casos claros en los que la responsabilidad, corrupción o quebranto han quedado prácticamente impunes. Así ocurrió, como hemos visto, con el caso de los recursos desviados a Provida y subsecuentemente ejercidos indebidamente.

Aunque la SFP sancionó a cinco funcionarios de la SSA y a Jorge Serrano Limón se le inhabilitó 15 años y se le castigó económicamente, no está dentro de las facultades de la SFP iniciar un proceso penal. La sanción es mínima. Luis Pazos, directo responsable de la desviación, quien abusó de sus funciones al instruir a la Secretaría de Salud sobre una reasignación no acordada en el pleno, no fue sancionado, sino que incluso se le 'premió' al nombrarlo director de Banobras.

<sup>40</sup> En la auditoría relativa a fondos de Lotenal para la asistencia pública no se encontraron irregularidades mayores. Ver ASF, Tomo 3 del informe de resultados de las auditorías realizadas a la Cuenta Pública 2003, se encuentra disponible en línea en: <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Tomos/T3V2.pdf#page=567&zoom=120,0,130>

El ya mencionado caso del Fideicomiso Aduanas I también es sugestivo. El quebranto fue reconocido por la propia Secretaría de Hacienda, que reincorporó recursos a la Tesorería, impulsada por la SFP.<sup>41</sup> Pero la laxitud de la norma y el sustento legal de la defensa de la Auditoría implicaron que sus auditorías y recomendaciones se declararan improcedentes, y consecuentemente que los funcionarios involucrados quedarán libres de toda responsabilidad. En el caso de los recursos del rescate bancario, también, y a pesar de que se rechazó que la ASF estuviera facultada para realizar la auditorías, se lograron resarcimientos multimillonarios al erario, sin que esa tácita admisión de culpabilidad implicara castigo ni sanción a funcionario alguno.<sup>42</sup>

En suma, aunque ha sido posible detectar casos de ilegalidad —algunos gracias a la participación de la sociedad civil— la tarea más ardua consiste en su castigo. En este sentido, este sexenio se continuó tolerando a quienes cometieron irregularidades. Esto seguirá siendo así hasta que se faculte a un órgano independiente con la capacidad de sancionar a funcionarios públicos.

<sup>41</sup> Ver ASF, Boletín de Prensa 05/2006 Op. Cit. Disponible en línea en: <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol150806.pdf> y N. Flores, op. cit.

<sup>42</sup> Auditoría Superior de la Federación, Boletín de Prensa, 27 de junio de 2005, disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/bop270605.pdf>

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Si bien es cierto que la administración de Vicente Fox fue campo fértil para que se concluyeran algunos avances en materia de transparencia presupuestaria —básicamente la creación de la ASF, la puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la exigencia cada vez más grande del Legislativo frente al Ejecutivo y la publicidad de varios documentos presupuestales en tiempo y forma— también es un hecho que el gobierno entrante debe poner en marcha acciones que subsanen las varias asignaturas que quedaron pendientes.

No puede hablarse de transparencia en la estructura presupuestaria mientras no se involucre a la ciudadanía en las decisiones relacionadas con el gasto público y se empiece a entregar información exhaustiva para dar seguimiento, de principio a fin, a la gestión de recursos. Es imprescindible que en México se establezca un verdadero sistema de pesos y contrapesos en el que exista un equilibrio real entre poderes y se termine de una vez con la excesiva injerencia del Ejecutivo. Finalmente, la capacidad de sanción de órganos independientes e imparciales resulta ineludible si se quiere tener una estructura libre de corrupción, impunidad y favoritismos.

El reto no es fácil, ya que se trata de modificar prácticas arraigadas tanto en el régimen político como en el presupuestario. Por ello, la voluntad política para el cambio, tanto en la práctica como en la normativa presupuestal, juega un papel primordial. El gobierno entrante debe tener en cuenta que la transparencia es sólo un medio para lograr un fin con alcances ambiciosos: empoderar a la sociedad y facilitar el diálogo entre ésta y el Estado.

A continuación se presentan las propuestas para hacer más transparente el sistema presupuestario. Algunas de estas recomendaciones se desprenden de los resultados del reporte para México del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003.

### **Garantizar una participación ciudadana amplia a lo largo del proceso presupuestario:**

- Establecer mecanismos de participación y discusión que involucren a la sociedad directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas.
- Crear mecanismos para vincular el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de educación en la discusión y aprobación del presupuesto.
- Involucrar a la sociedad civil e instituciones académicas en la evaluación del gasto por dos vías: fiscalizando directamente y llevando a la luz pública el uso de los recursos.
- Debe empezar a publicarse un 'presupuesto ciudadano' que ponga a disposición del público información puntual, fácil de comprender, por lo que también deberá acompañarse de un glosario. Además, este documento deberá exponer la importancia de que la gente se involucre en dar seguimiento al gasto.

### **Rendición de cuentas de funcionarios públicos y fortalecimiento de la capacidad de sanción de la ASF:**

- Es necesario reformar el marco legal a fin de restar la autoridad de sanción a las Secretarías de Hacienda (que multa) y de la Función Pública (que inhabilita) y facultar a la ASF para hacerlo.
- Otra alternativa es crear una fiscalía especial a cargo del poder judicial para casos de corrupción, o bien establecer nuevas y elevadas sanciones a los funcionarios que, faltando a su responsabilidad, sancionen las irregularidades cometidas.
- En cualquier caso, es indispensable que estas reformas establezcan y delimiten las funciones en la ley y fijen los mecanismos de sanción, a fin de evitar retrasos e intervención por parte del Poder Judicial ante la falta de claridad.

**Presentar información completa y oportuna en todas las fases del proceso presupuestario, que incluya un marco presupuestario de mediano plazo:**

- El Ejecutivo debe empezar a publicar de manera exhaustiva datos que hacen falta en su proyecto de presupuesto, como el estado de pasivos contingentes y futuros, ya que la deuda es un elemento de suma importancia para estimar y negociar el gasto público. También debe completarse la información que se presenta al público sobre el gasto de organismos paraestatales y descentralizados.
- Por otro lado, resulta imperativo que se presenten datos que relacionen claramente metas de políticas públicas con el gasto asignado, de manera que se facilite el monitoreo del gasto. Para ello, deben diseñarse indicadores que revelen si los recursos están satisfaciendo las necesidades que los programas buscan resolver.
- El Ejecutivo debe presentar previsiones de ingreso y gasto para por lo menos tres años posteriores al año del presupuesto que se discute. Asimismo, el Ejecutivo debe distinguir en el documento de presupuesto el costo e impacto esperado de cualquier reforma de política pública, especialmente nuevos programas, con información que también incorpore por lo menos tres años de previsiones.
- Los legisladores deben realizar previsiones de mediano plazo para las reformas que realicen al presupuesto cada año, e incorporen a las modificaciones de ingreso y gasto un análisis del impacto presupuestario para este marco temporal.
- La Cuenta Pública debe también presentar información más completa. Específicamente, debe explicar los cambios realizados al gasto durante su ejercicio, así como los criterios de su eventual reasignación.

### **Fomentar la evaluación integral del gasto:**

- Reformar el Sistema de Evaluación del Desempeño con dos objetivos: 1) los indicadores y las metas de desempeño deben reflejar adecuadamente si el gobierno actúa al máximo de su capacidad; y 2) deben incorporarse indicadores que evalúen el impacto del gasto en la realidad social y económica que se busca afectar con las acciones de política gubernamental.
- Involucrar a los legisladores en la evaluación de la política pública a fin de que puedan ejercer cabalmente el papel de contrapeso del Ejecutivo.
- La sociedad debe incorporarse a la evaluación del gasto, participando directamente con las dependencias y con los legisladores.

### **Dotar de mayores capacidades al Poder Legislativo en el proceso presupuestario y transparentar la negociación del gasto:**

- Proveer a la Cámara facultades que trasciendan la aprobación del presupuesto y cubran atribuciones de evaluación de programas y recursos.
- Modificar el reglamento interior del Congreso para permitir al resto de las comisiones participar de manera activa en las conferencias de la Comisión de Presupuesto y así activar e involucrar a los legisladores en su conjunto, así como para transparentar información referente a la fase de la elaboración del dictamen.
- Finalmente, debe modificarse la legislación para involucrar a la Cámara en el proceso de reasignación durante el ejercicio del gasto, así como restringir las facultades del Ejecutivo en este sentido.

## Fuentes de información

### Bibliográficas

- Cepeda, Juan Antonio, et. al., *Cuadernos del Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México. ¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público? Agenda de Reformas Presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las Finanzas Públicas*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2004.
- Gozo, Gaia. *El caso Provida: Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006
- Guerrero, Juan Pablo y Helena Hofbauer, *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 2004.
- Gutiérrez, Jerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *El proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), 2001.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), 1995
- Moreno, Rocío. *Ingresos Petroleros y Gasto Público, la Dependencia Continúa*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- La Importancia del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2004.
- Ortiz, Alejandro, y Jorge Romero, *Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federación*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2004.
- Pérez, Mariana. *Iniciativa de Presupuestos Abiertos 2006. Informe de Resultados para México*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- Romero, Jorge. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. Reporte para México*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2005.

## Hemerográficas

- Dávila, David, et. al. "Diagnóstico de negociación presupuestaria: propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004.
- Pardinas, Juan E, "Los Retos del federalismo mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas", México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C, 2003.
- Flores, Nancy, "Avala Suprema Corte fraude aduanero" Revista Fortuna No. 40. Septiembre de 2006. Disponible en línea en: [http://revistafortuna.com.mx/ opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala\\_Corte\\_fraude\\_Aduanero.htm](http://revistafortuna.com.mx/ opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Avala_Corte_fraude_Aduanero.htm)
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía", CIDE, Documento de Trabajo No 89. División de Administración Pública, octubre de 2000, p. 22.
- Lara, Gabriel y Jorge Romero, "Sesiones informativas a la H. Cámara de Diputados: Negociación y transparencia presupuestaria", Fundar, Centro de Análisis e Investigación. México 2002.
- López-Ayllón, Sergio, "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Hugo A. Concha, et. al. (coords.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), 2004
- Pérez, Mariana, "Abriendo el presupuesto al entendimiento y debate público. El caso de México", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004.
- Solares Mendiola, Manuel, "La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- Weldon, Jeffrey "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico." En *Legislative Politics in Latin America*, ed. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge, Cambridge University Press, 2002

## **Electrónicas**

Auditoría Superior de la Federación, Boletín de Prensa, 27 de junio de 2005, disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/bop270605.pdf>.

Auditoría Superior de la Federación, Boletín de Prensa 05/2006, 11 de agosto de 2006. Disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol150806.pdf>.

Auditoría Superior de la Federación, Tomo III del Informe de resultados de las auditorías realizadas a las Cuenta Pública 2003, disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Tomos/T3V3.pdf#page=143&zoom=120,0,130>

Auditoría Superior de la Federación, Tomo III del Informe de resultados de las auditorías realizadas a las Cuenta Pública 2004, disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2004i/Tomos/T3V4.pdf#page=352&zoom=100,0,550>

Secretaría de la Función Pública, Comunicado de Prensa No. 067/2006, 11 de septiembre 2006. Disponible en línea en <http://www.funcionpublica.gob.mx/salaprensa/comunicados/2006/sept/BOL-067-06.doc>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.shcp.sse.gob.mx>

## **Legislativas**

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRA.pdf)

Ley de Fiscalización Superior de la Federación <http://www.asf.gob.mx/Trans/leyasf.pdf>

