



Conference Paper

Fiscalización intraestatal y la protección
de los programas sociales en México.

Teoría, práctica y propuestas

John M. Ackerman (IU - UNAM) e Irma E. Sandoval (IIS - UNAM)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Fiscalización intraestatal y la protección
de los programas sociales en México.
Teoría, práctica y propuestas

John M. Ackerman (IIJ - UNAM) e Irma E. Sandoval (IIS - UNAM)

Documento de trabajo No.15

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

ÍNDICE

Introducción.....	2
I. El problema: la democracia y el uso político del gasto social.....	4
II. La solución: rendición de cuentas y fiscalización	9
III. Lo último: fiscalización intraestatal del gasto social en México.....	17
A) Auditoría Superior de la Federación.....	18
B) Secretaría de la Función Pública	31
C) Congreso.....	37
D) Instituto Federal Electoral.....	44
IV. Conclusiones y propuestas.....	48
V. Bibliografía.....	53
Anexo #1: Terminología empleada por la Auditoría Superior de la Federación	
Anexo #2: Ejemplo de auditorías de ejecución del gasto social de la ASF	
Anexo #3: Información sobre auditorías disponible en sitios web	
Anexo #4: Convenios entre la ASF y las EFS de los estados	
Anexo #5: Ejemplos recientes de medidas del Congreso para fiscalizar el gasto social	
Anexo #6: Propuesta Brugada	

INTRODUCCIÓN

El uso político del gasto social amenaza el núcleo mismo de la democracia, pues altera la relación de rendición de cuentas que existe entre los ciudadanos y el estado. Cuando se utilizan fondos gubernamentales para apoyar intereses partidistas en vez de resolver problemas colectivos, el estado renuncia a su función como aval del interés general. El conteo efectivo de boletas el día de las elecciones no garantiza la rendición de cuentas y el buen gobierno. Las nuevas democracias deben encontrar formas creativas de garantizar el uso objetivo e independiente de los fondos públicos para no correr el riesgo de perder con rapidez su legitimidad y eficiencia.

El presente texto analiza una de las estrategias más importantes que se requieren para confrontar la manipulación política de los programas sociales: la "fiscalización" intraestatal. Se trata del primer mecanismo de defensa. La transparencia, la participación ciudadana, los cambios en la cultura política y el reforzamiento de la aplicación de la ley son partes cruciales del rompecabezas. Pero el propio gobierno es el principal responsable de evitar el uso político de sus recursos a través de la aplicación de mecanismos de fiscalización.

En el papel, el gobierno mexicano cuenta con un elaborado sistema de controles internos y externos que deberían garantizar en gran medida el uso objetivo e independiente del gasto público. Sin embargo, todavía existen problemas importantes con respecto al desempeño institucional y reformas legales cruciales. Este documento analiza la teoría y lo más moderno en cuanto a fiscalización del gasto social en México y concluye con distintas sugerencias en cuanto a las direcciones de futuras reformas.

El documento se divide en cuatro capítulos. Comienza con una discusión general del problema de la democracia y la manipulación de los votantes, incluyendo reflexiones sobre la situación actual en México. El segundo capítulo analiza los conceptos de rendición de cuentas y fiscalización, explorando sus diferentes dimensiones y tipos. El tercer capítulo se ocupa de la situación actual de la fiscalización del gasto social en México. En este punto, se evalúa el diseño institucional y el desempeño de cuatro instituciones cruciales: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Congreso y el Instituto Federal Electoral. Finalmente, el último capítulo incluye una serie de recomendaciones de políticas para fortalecer la capacidad del gobierno para prevenir el uso político del gasto social a través de mecanismos mejorados de fiscalización intraestatal.

I. EL PROBLEMA: LA DEMOCRACIA Y EL USO POLÍTICO DEL GASTO SOCIAL

La democracia no se conquista de una vez y para siempre. Se trata de un horizonte en movimiento que debe actualizarse constantemente para garantizar su relevancia y efectividad continuas (O'Donnell, 1999). Más aún, los sistemas democráticos deben dar resultados; deben probar su valor mejorando las condiciones de vida de los pobres. De lo contrario, la desilusión democrática amenaza con llevar a la práctica un régimen que prometa ayudar en cuestiones materiales, independientemente de su naturaleza democrática. Esto provocaría una caída en espiral de (sub)desarrollo en la esfera política y económica, y llevaría a un retorno a los gobiernos autoritarios y populistas responsables de convertir a Latinoamérica en el continente más desigual del mundo.

El hecho de que se elija a los políticos mediante elecciones periódicas no garantiza que éstos se interesen por el bienestar de los pobres o que sean capaces de mejorar sus condiciones. Los funcionarios electos son la minoría en un sistema democrático. Los burócratas y el sistema judicial no tienen ningún vínculo electoral y no rinden cuentas directas a la población. Además, como sucede con cualquier "agente" o "representante", los funcionarios electos tienen un fuerte incentivo para eludir las responsabilidades que les imponen sus representados. Existen múltiples problemas de asimetría en la información y riesgo moral, y el patrón normal es que los políticos reserven con rapidez y en silencio un espacio para la acción independiente (Ackerman, 2005).

Estos problemas estructurales empeoran cuando los funcionarios electos deben su victoria y su permanencia en el cargo en mayor medida a poderosos actores políticos y económicos que a la decisión consciente e informada del electorado. Cuando los políticos tienen una mayor obligación de rendir cuentas a sus promotores poderosos que a los electores, es muy difícil que tomen una posición sólida a favor de los pobres en la política.

Por lo tanto, el uso de los programas sociales del gobierno con propósitos políticos amenaza el núcleo del sistema democrático en su conjunto. Al romperse la cadena de rendición de cuentas que supuestamente vincula a los ciudadanos con sus representantes electos, disminuye la voluntad de dichos funcionarios electos para abordar los males sociales. A su vez, esto limita el desempeño del sistema democrático en su conjunto y presenta el riesgo de que se generalice el desencanto con la forma de gobierno democrática. El uso político del gasto social no sólo carece de principios y es corrupto, sino que debilita los cimientos mismos del edificio democrático.

Las elecciones federales más recientes en México nos demostraron que los políticos democráticos todavía no se consolidan por completo en el país. Éste es el caso, aunque veamos sucesos contemporáneos a través de la definición más formalista y minimalista de "consolidación democrática":

La democracia se consolida cuando, en condiciones políticas y económicas determinadas, un sistema particular de instituciones se convierte en la única pieza del juego, cuando nadie puede imaginar tener funciones fuera de las instituciones democráticas, cuando todo lo que quieren hacer los perdedores es intentarlo de nuevo dentro de las mismas instituciones con las que acaban de perder (Przeworski, 1991: 26).

Muchos académicos no están de acuerdo con esta definición de consolidación democrática, pues les gustaría que incluyera elementos como pluralidad o igualdad. Pero en el caso mexicano, no es necesario entrar en ese tipo de debate. Incluso conforme a la definición más formalista, México tiene problemas serios. El perdedor más importante de las elecciones pasadas ha hecho un

llamado a la transformación radical de todas las instituciones del gobierno. Sería muy difícil imaginar a López Obrador "intentarlo de nuevo dentro de las mismas instituciones con las que acaba de perder". Más importante aún es el hecho de que López Obrador sigue teniendo muchos seguidores. Más del 30% de la población no cree que Calderón haya ganado las elecciones limpiamente (Consulta Mitofsky, septiembre 2006).

Una de las razones más importantes por las que un gran porcentaje de la población no confía en los resultados electorales es la constante intervención del presidente Fox durante la campaña a favor del candidato oficial. Durante la campaña, el presidente hizo declaraciones públicas sistemáticas en apoyo evidente al candidato de su partido (ver, por ejemplo, El Universal, 18 de abril, 2006). El mismo Tribunal Federal Electoral reconoció que el presidente puso en riesgo la validez de las elecciones (TEPJF, Dictamen, 5 de septiembre, 2006). En un discurso que dio recientemente en Washington, D.C., el expresidente Fox reconoció públicamente que hizo todo lo posible para apoyar la victoria de Felipe Calderón (El Universal, 13 de febrero, 2007).

Por supuesto, estas declaraciones no implican que el presidente haya tenido una intervención directa para manipular programas sociales a favor del candidato de su partido. Pero su comportamiento público despierta sospechas acerca de que esto pudo ocurrir. Estas sospechas aumentan al observar que el día de las elecciones, el candidato oficial, Felipe Calderón, llevaba una delantera de 12% sobre López Obrador entre los beneficiarios del programa de desarrollo social Oportunidades y una delantera del 18% entre los beneficiarios del programa de apoyo médico Seguro Popular (Periódico Reforma, encuesta de salida, 3 de julio, 2006). Éstos eran los dos programas más importantes de gasto social del gobierno de Fox. En las elecciones en su conjunto, Calderón ganó por sólo el 0.58 % de los votos, y de hecho quedó por debajo de López Obrador por un margen de 3 a 7% entre los mexicanos más pobres (ibid.), precisamente los beneficiarios de estos dos programas. Esta diferencia radical en los patrones de votación entre los pobres que reciben beneficios de los programas de gobierno y los que no los reciben, por supuesto, sólo refleja una evaluación positiva de buena fe por parte de los beneficiarios de las políticas del gobierno. Sin embargo, también podría darse el caso de que el gobierno en el poder estimulara o apoyara directamente esta "evaluación positiva" a través de medios no del todo legales.

Otro hecho es que la coordinadora de campaña de Calderón, Josefina Vásquez Mota, fungió como Secretaria de Desarrollo Social en la administración de Fox hasta seis meses antes de las elecciones. Al menos existe la posibilidad de que utilizara su conocimiento de la red de personas que recibían subsidios del gobierno para atraer votos adicionales para Calderón. Además, el cumplimiento a medias tintas por parte del gobierno de Fox de las recomendaciones del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales del PNUD sólo genera mayores sospechas.

No hay ninguna señal definitiva. No sabemos con certeza si el gobierno de Fox utilizó el gasto social, y en qué medida, para ayudar a Calderón a ganar la presidencia en 2006. Sin embargo, persiste la inquietud de que el PAN se haya convertido en un excelente discípulo de la forma de actuar del PRI. Durante décadas en México, el PRI se mantuvo en el poder a través de la construcción de elaboradas redes clientelares (Fox, 1994). Este control político de las masas más pobres le permitió aplicar políticas extremadamente impopulares, generadoras de desigualdad, sin tener que pagar el precio político. Como resultado, México es hoy en día uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Si el PAN es capaz de utilizar las mismas estrategias, los pobres sufrirán un destino similar al que tuvieron a manos del PRI. En tal caso, las "Metas del Milenio" tendrían que esperar al año 3,000.

El nuevo gobierno de Calderón tiene la oportunidad y la responsabilidad de disipar estas inquietudes a través de políticas sólidas, proactivas, diseñadas para proteger el gasto social de la

manipulación política. La transformación del sistema de fiscalización intraestatal sería un primer paso crucial en tal dirección.

II. LA SOLUCIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN¹

Existen tres amenazas fundamentales para la construcción de un buen gobierno y la aplicación del derecho, que son la corrupción, el clientelismo y la captura. Estos tres fenómenos se refieren al uso de cargos públicos para obtener ganancias privadas y su impacto va mucho más allá de la simple distracción de fondos. La corrupción, además de enriquecer directamente a burócratas individuales, distorsiona los mercados y entorpece la prestación de servicios (Rose-Ackerman, 1999). El clientelismo, además de canalizar de manera injusta recursos públicos a grupos clientelares específicos, altera la dinámica de la competencia política y lleva a una prestación ineficaz de los servicios públicos (Fox, 1994). La captura, además de proporcionar rentas a actores económicos específicos, altera en gran medida los mercados y empeora la posición de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente con respecto a las sociedades mercantiles (Stigler, 1971).

En general, se acepta la noción de que la mejor forma de combatir a este monstruo de tres cabezas para garantizar el carácter de interés público del Estado es fortalecer la “rendición de cuentas” del gobierno. ¿Pero a qué se refiere exactamente este concepto? En sentido literal estricto, el término rendición de cuentas se refiere a poco más que la “capacidad” o la “posibilidad” de “respuesta” o “confianza” de alguien o algo. Conforme a esta noción minimalista, la rendición de cuentas del gobierno se restringiría a la forma más básica de contabilidad (por ejemplo, el año pasado se construyeron tantos kilómetros de carreteras, se gastó esta cantidad de dinero, este número de alumnos asistieron a las escuelas públicas, etc.). Podría requerir también la existencia de alguien que revisara las cuentas de desearlo, un principio de “exposición mínima”, por así decirlo, pero no mucho más. La transparencia, el castigo, el desempeño, la corrupción, la vigilancia externa, los intereses públicos, el poder y las relaciones mandante-mandatario quedan fuera de esta definición básica del concepto de rendición de cuentas.

Resulta evidente que tal definición es insuficiente. Una contabilidad básica más exposición mínima no son palancas con fuerza suficiente para llegar a las elevadas metas de buen gobierno y aplicación del derecho que busca la reforma de apoyo a la rendición de cuentas. Si mi colega que trabaja en la Secretaría de Obras Públicas sabe que construí 450 kilómetros de carreteras el año pasado, ¿este solo hecho promoverá el buen gobierno? ¿Qué tal si esos 450 kilómetros de carreteras se hicieron con concreto por debajo del estándar? ¿Y si el presupuesto indicaba que debía construir 1,500 kilómetros? ¿Y si mi colega es en realidad mi subordinado, cuyo trabajo depende de que mantenga una relación positiva conmigo? Es evidente que necesitamos una definición mucho más robusta de rendición de cuentas para que este término funcione como se espera.

Por lo tanto, la tarea conceptual es construir una definición de rendición de cuentas con la que sea posible trabajar y que tenga suficiente poder y claridad para impulsar de manera irrefutable el buen gobierno y la aplicación del derecho. ¿Pero dónde debe comenzar nuestro proyecto de construcción conceptual y hasta dónde debe llegar? El primer elemento que la mayoría de los autores incluye es el castigo o sanción. Como sostiene Robert Behn, “Quienes deben rendir cuentas entienden con claridad el significado de rendición de cuentas: Rendición de cuentas significa castigo” (Behn, 2001:3). Andreas Schedler incorpora este elemento a su definición de rendición de

¹ Este capítulo se basa en Ackerman (2005), pp. 3 -7 y Sandoval (2006).

cuentas, e incluye también la responsabilidad, o “la obligación de los funcionarios públicos de informar acerca de sus actos y explicarlos” (Schedler, 1999: 14), y la imposición, o “la capacidad de las agencias de rendición de cuentas de imponer sanciones a quienes ostentan el poder, en caso de que violen su deber público”(Schedler, 1999: 14).

Como se observa en esta segunda definición, una vez que se añaden nuevos elementos al concepto, resulta difícil resistir la tentación de ir más lejos. Por ejemplo, la definición de Schedler agrega los conceptos clave de “información”, “explicación” y “agencias de rendición de cuentas”. Así, el autor nos anima a ir más allá del requisito relativamente pasivo de exposición mínima, para incluir una apertura más proactiva por parte de los funcionarios públicos. No es suficiente que los burócratas dejen abierto su libro mayor sobre el escritorio para que quienes pasen por ahí den una ojeada a sus informes. Deben ser activos para dar información y explicaciones acerca de sus acciones, e incluso tal vez justificarlas, en lenguaje comprensible. Además, la referencia de Schedler a las agencias de rendición de cuentas presenta el elemento de la participación de un actor externo. El autor no considera suficiente que los miembros de una agencia gubernamental se mantengan en total comunicación uno con otro. Para que exista rendición de cuentas, también debe existir un ojo vigilante que observe desde el exterior.

La definición que propone Richard Mulgan para rendición de cuentas enfatiza precisamente la naturaleza externa de la relación de rendición de cuentas. Afirma que la rendición de cuentas incluye tres elementos centrales: 1) “Es externa, pues se rinden cuentas a otra persona o dependencia ajena a la persona o dependencia que asume la responsabilidad” (Mulgan, 2000:555); 2) “Involucra interacción e intercambio social, pues una de las partes, la que pide cuentas, busca respuestas y rectificación, mientras que la otra parte, la que rinde cuentas, responde y acepta sanciones” (Mulgan, 2000:555); 3) “Implica derechos de autoridad, pues quienes piden cuentas hacen valer derechos de autoridad superior sobre quienes deben rendir tales cuentas” (Mulgan, 2000:555). Este tercer elemento de la definición de Mulgan introduce un nuevo elemento crucial en nuestra discusión: “autoridad superior”. Según Mulgan, la rendición de cuentas siempre implica poder. Sólo es posible hablar de rendición de cuentas si el observador se encuentra por encima del observado. De hecho, en esta línea de pensamiento, otros autores afirman que la rendición de cuentas sólo puede existir como elemento de una “relación mandante-mandatario” (Moreno, Crisp y Shugart, 2003). ¿Será posible que sólo se pueda hablar de rendición de cuentas si el actor que debe rendirlas se encuentra al servicio directo del actor que pide cuentas?

Según Kenney (2003), podría argumentarse que, aunque el carácter externo y la existencia de una autoridad superior son muchas veces, de hecho, elementos importantes de las relaciones de rendición de cuentas, de ninguna manera son necesarios para que exista ésta. Existen muchas relaciones de rendición “interna” de cuentas, como en los equipos deportivos, dependencias de gobierno o incluso los individuos. El entrenador de un equipo evalúa el desempeño de cada jugador y los premia o castiga dependiendo de tales resultados, pero lo mismo hace cada jugador. Las agencias de auditoría externa con frecuencia responsabilizan a las agencias de gobierno de sus acciones, pero lo mismo hacen los colegas dentro de una Secretaría. En el caso más extremo, ¿no es posible que un individuo se responsabilice de sus acciones y se castigue, por ejemplo, por no cumplir sus propios estándares de desempeño en el trabajo?

Además, las relaciones “horizontales” de rendición de cuentas entre dos actores que tienen el mismo nivel de autoridad son comunes en todas las áreas de la vida y la política. ¿No es posible que un legislador responsabilice a otro por respaldar la plataforma del partido, o por no apoyarla, durante una votación? ¿Y qué decir de las relaciones entre el Ombudsman y una agencia ejecutiva o entre dos hermanos gemelos? No debemos confundir el poder de sancionar con autoridad superior. El hecho de que pueda castigar a alguien no implica que me encuentre por encima de esa persona. Es posible que el castigo sea más efectivo si me encuentro en una posición superior, pero puedo observar, evaluar y castigar, incluso si somos iguales.

Independientemente de la forma de pedir cuentas a los servidores públicos, ¿de qué se les puede pedir cuentas? En este punto, existen dos grandes escuelas del pensamiento. Una corriente equipara rendición de cuentas con honestidad y observancia de las normas. Se evalúa, recompensa y castiga a los servidores públicos dependiendo de la medida en que se abstienen de prácticas corruptas e ilícitas. Se trata, en esencia, de una visión “negativa” de la rendición de cuentas que se basa en el proceso, puesto que únicamente exige a los servidores públicos abstenerse de ciertas actividades. La otra corriente defiende la idea de que la rendición de cuentas también implica la tarea afirmativa del desempeño efectivo y la toma proactiva de decisiones (Paul, 1992). Esta perspectiva señala que no basta con que un servidor público siga las reglas y no acepte sobornos si sus acciones y decisiones no producen resultados de política efectivos.

La dimensión temporal es otro aspecto importante de la rendición de cuentas. En particular, ¿existe la rendición de cuentas “ex ante” o “simultánea”, o en todos los casos la rendición de cuentas es ex post? En sentido estricto, la rendición de cuentas sólo puede ejercitarse con posterioridad al hecho. Puesto que la rendición de cuentas implica la evaluación de la conducta de los servidores públicos, no tiene sentido hablar de evaluar algo que todavía no existe. Sin embargo, esta verdad no debe llevarnos a concluir que sólo es posible responsabilizar a los servidores públicos por proyectos terminados o por “resultados”. Por ejemplo, una agencia de rendición de cuentas no tiene que esperar a que se concluya la carretera para solicitar información y explicaciones y evaluar las respuestas que reciba. ¿Cómo se desarrolló el plan estratégico? ¿Cómo se organizan los trabajadores en el lugar de la construcción? ¿Cómo responden los ingenieros a circunstancias inesperadas? Para efectos de claridad conceptual, el término rendición de cuentas “ex post” se referirá a la evaluación de proyectos terminados, por rendición de cuentas “ex ante” se entenderá la evaluación de planes de acción, y rendición de cuentas “simultánea” se referirá a la evaluación de iniciativas de gobierno en curso.

Para quienes tengan dudas acerca de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas ex ante, la Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedure Act, APA) y la Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act, NEPA) de los Estados Unidos son excelentes ejemplos (Mashaw, 2001). Antes de que nuevos reglamentos entren en vigor, es necesario que las agencias ofrezcan información completa acerca de su contenido y que los justifiquen, e incluso defiendan ante tribunales, si grupos de la sociedad civil o individuos los cuestionan con fundamentos legales. Tales mecanismos de rendición de cuentas han sido objeto de críticas por retrasar las acciones del gobierno de forma innecesaria, puesto que las agencias invierten mucho tiempo y recursos en la justificación de sus planes y para ofrecer respuestas a las críticas, pero esta crítica es muy diferente a afirmar que no se trata de relaciones de rendición de cuentas.

Otro elemento central de la ecuación de rendición de cuentas es comprender que se trata de un proceso y no de un estado. “Ser” responsable de rendir cuentas implica movimiento, no quedarse sentado en una oficina “abierto a las críticas”. “Ser” responsable significa trabajar con la sociedad y las agencias de rendición de cuentas para mejorar la honestidad y el desempeño del gobierno en vez de hacer todo lo posible para esconderse al escrutinio. La conducta proactiva que exige la rendición de cuentas implica diálogo, explicación y justificación.

Otra distinción importante que ofrece la literatura es la que existe entre rendición de cuentas y “responsabilidad”. Algunos académicos sostienen que existe una separación radical entre ambos conceptos, pues responder a las exigencias de los ciudadanos es muy diferente a rendirles cuentas. Por ejemplo, Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes afirman que “un gobierno ‘responde’ si adopta políticas que los ciudadanos señalan como sus preferidas” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999:9), mientras que los “gobiernos ‘rinden cuentas’ si los ciudadanos pueden discernir a

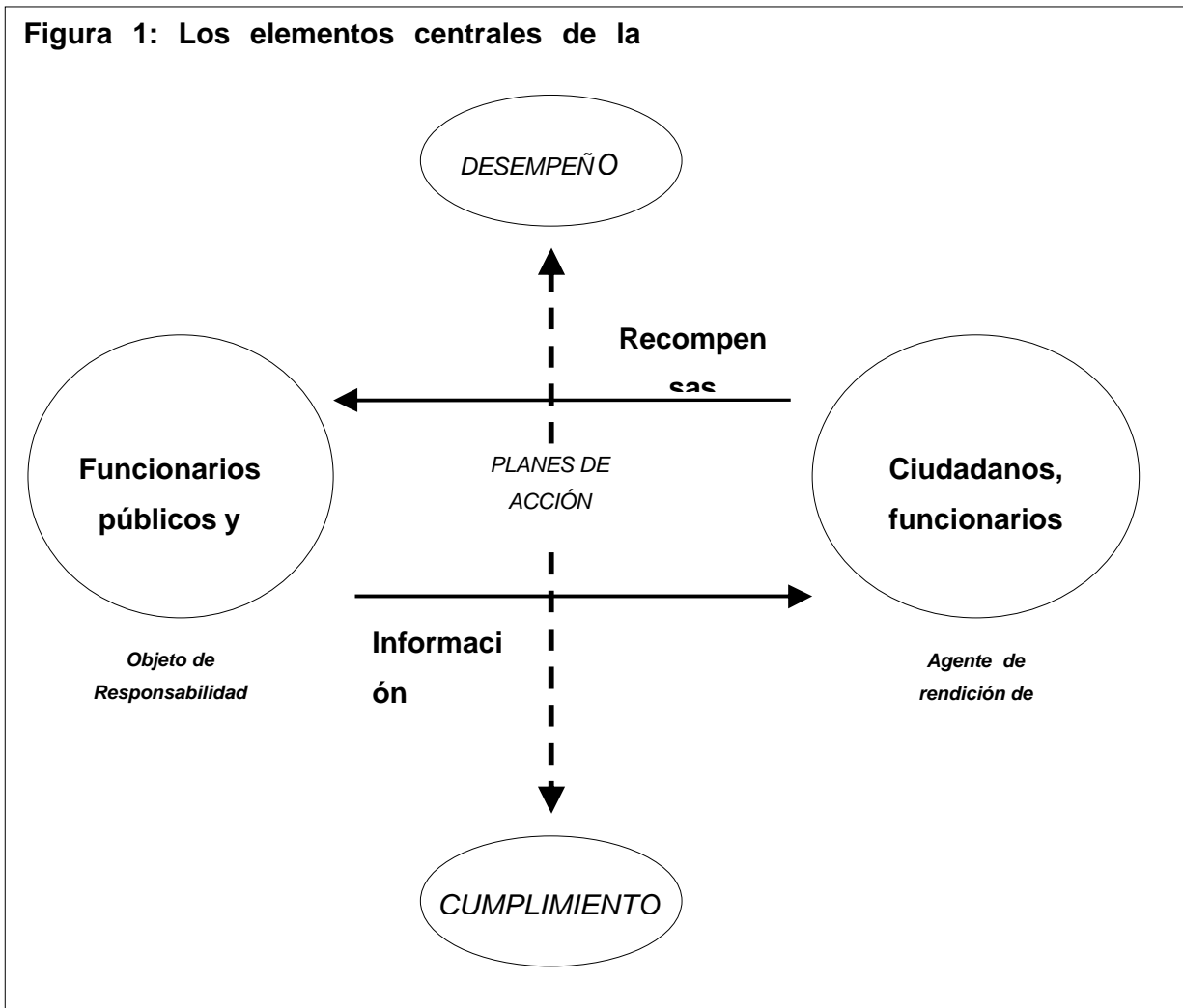
los gobiernos² representativos de los que no lo son y pueden aplicar las sanciones correspondientes, manteniendo en el cargo a quienes se desempeñan bien y expulsando a quienes no lo hacen" (Manin, Przeworski y Stokes, 1999:10). El problema de una distinción tan radical es que presenta al gobierno como una entidad que los ciudadanos "desechan" o arrojan al aire en cada elección y después intentan disciplinar o controlar en la siguiente. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas sólo puede ejercitarse externamente y ex post. Los ciudadanos sólo pueden sancionar al gobierno después de su "desempeño", cambiando su voto en elecciones periódicas.

El punto de vista contrario presenta al gobierno como parte de la organización política, no como un actor externo al que los ciudadanos elevan por encima de ellos y después tratan de controlar. Este otro concepto de gobierno visualiza un movimiento constante de dar y recibir entre el Estado y la sociedad y considera el ejercicio de la rendición de cuentas antes del ejercicio de la autoridad pública y durante el mismo. En este caso, la "responsabilidad" y la "rendición de cuentas" siguen teniendo conceptos diferentes, pues la primera se refiere a la motivación de una acción o decisión y la última, a la calidad de dicha acción o decisión. Sin embargo, existe un intrincado vínculo entre ellas, pues un gobierno que se abre por completo al escrutinio y a la aplicación de sanciones antes de sus acciones, durante las mismas y después de ellas, por lo regular también se toma muy en serio los intereses y exigencias de los ciudadanos.

Esta discusión nos lleva a convenir en una definición de rendición de cuentas que incluya conductas proactivas como información y justificación, la evaluación del desempeño además del cumplimiento de normas, la rendición de cuentas antes, durante y después de la toma de decisiones y, por supuesto, la aplicación de sanciones (positivas y negativas). Por lo tanto, podemos definir rendición de cuentas como un proceso proactivo mediante el cual los funcionarios públicos informan acerca de sus planes de acción, su conducta y sus resultados, los justifican y reciben las sanciones correspondientes. La Figura 1 que se presenta a continuación muestra una síntesis de la discusión acerca de la rendición de cuentas hasta este momento:

² Los autores definen "representación" como "actuar conforme convenga a los intereses del público" (Manin, Przeworski y Stokes, 1999:2).

Figura 1: Los elementos centrales de la



III. ÚLTIMOS ADELANTOS: FISCALIZACIÓN INTRAESTATAL DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO

Existen cuatro instituciones gubernamentales responsables de fiscalizar el gasto público en México .

En primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación o ASF³ es responsable de la fiscalización “externa” de todos los dineros públicos. Depende de la Cámara de Diputados y funciona de forma similar a la Oficina de Rendición de Cuentas (General Accountability Office o GAO) en los Estados Unidos. Cada año, la Cámara autoriza las asignaciones gubernamentales de recursos y la ASF trabaja en representación de la Cámara a fin de asegurar que el gobierno cumple con el presupuesto nacional. Dichas agencias están posicionadas a fin de que tomen una postura proactiva para combatir la corrupción en el poder ejecutivo, ya que son independientes de las agencias que éstas auditan.

En segundo lugar, la Secretaría de la Función Pública o SFP⁴ es responsable de la fiscalización “interna” en el poder ejecutivo. Es parte del poder ejecutivo, y el Secretario es un nombramiento del gabinete del Presidente. La agencia es una aliada útil del Presidente en sus esfuerzos para combatir la corrupción de manera más eficiente y efectiva. Constantemente fiscaliza el flujo de fondos y es

³ Antiguamente la Contaduría Mayor de Hacienda o CMH

⁴ Antiguamente la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o SECODAM

responsable de instrumentar el nuevo código del servicio civil de carrera de México. Aún cuando no castiga ilícitos cuando los descubre, se dedica principalmente a prevenir actos ilícitos.

En tercer lugar, independientemente de las acciones de la ASF, el mismo Congreso tiene derecho a fiscalizar directamente el gasto del gobierno federal. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados cuentan con Comisiones de Desarrollo Social, y la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Cuentas Públicas y con una Comisión de Fiscalización. Estas comisiones están facultadas para investigar y fiscalizar el gasto social. Además, el Senado y los recintos de la Cámara con frecuencia presentan puntos de acuerdo o exhortos en donde se requieren cambios en el comportamiento del poder ejecutivo, y están facultados para crear "comisiones especiales" para la investigación de un asunto en particular o un área del gasto público.

En cuarto lugar, el Instituto Federal Electoral o IFE cuenta con amplios poderes para garantizar que los ciudadanos mexicanos puedan votar libremente. Aún cuando existen algunos debates con respecto al alcance de estas facultades, en principio el IFE, como la máxima autoridad electoral, está facultado para fiscalizar el uso del gasto gubernamental con fines políticos.

En esta sección revisamos el diseño y desempeño de estas cuatro instituciones tanto en forma general como específicamente, con respecto a la fiscalización del uso político del gasto social.

A) Auditoría Superior de la Federación

Durante la mayor parte del siglo veinte, la CMH (ahora ASF) estaba sujeta al dominio preponderante del gobierno del PRI tanto en el poder ejecutivo como el legislativo. La oficina de "contabilidad" general tuvo una infausta memoria, ya que funcionaba más como una oficina "de encubrimiento" que una agencia seria dedicada a arrancar de raíz la corrupción. Esto ha sufrido un cambio en años recientes: La ASF es ahora una actora crucial que surge de la lucha por la rendición de cuentas, transparencia y el estado de derecho en México. Este nuevo dinamismo es principalmente resultado del equilibrio incipiente entre las fuerzas del sistema político. La fragmentación de la autoridad y el gobierno dividido han dado origen al fortalecimiento productivo de la rendición pública de cuentas.

i) Diseño

La reforma al artículo 79 de la Constitución en 1999, y la posterior aprobación de una nueva Ley de Fiscalización externa en 2001 han fortalecido en gran medida a la ASF como institución. La siguiente tabla incluye el nuevo texto en su totalidad, añadido a la constitución en 1999. Hemos subrayado algunos de los elementos más importantes

La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que correspondan.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los poderes de la unión y los sujetos de fiscalización facilitaran los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicara el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Los elementos más importantes de las nuevas reformas han sido :

- Aumento en la autonomía del ASF
- Reducción del desfase cronológico entre el gasto y la revisión .
- Aumento en las facultades para sancionar del ASF .
- Algunas facultades para la revisión concomitante (simultánea)
- Mandato constitucional para realizar auditorias
- Mandato constitucional para auditar los fondos federales que utilizan los gobiernos estatales.

Sin embargo, al analizar estas reformas, se excluyeron varias propuestas importantes . Por ejemplo, una propuesta (presentada el 28 de marzo de 1996 por el PAN) hubiera otorgado al ASF la facultad de "establecer los sistemas, métodos y en general la normatividad de la contabilidad gubernamental a que se sujetarán los Poderes de la Unión, así como todas las entidades públicas federales, cualquiera que sea su denominación" así como la facultad para "financiar directamente las responsabilidades de carácter administrativo que procedan". Esto hubiera sido un adelanto importante con respecto a la armonización que tanto se requiere en las prácticas de contabilidad en el gobierno federal, y también habría otorgado al ASF una influencia más efectiva para exigir que se cumpla con sus resoluciones.

Otra propuesta (presentada el 23 de abril de 1997 por el PRD) habría conferido al ASF la facultad de "evaluar la suficiencia de las acciones ejecutadas por las dependencias y entidades del sector público federal, para atender la problemática socioeconómica sectorial y nacional hacia la cual se enfocan los objetivos fundamentales planteados en los programas financiados con la hacienda pública federal". Esto hubiera transformado considerablemente las facultades del ASF, colocando las evaluaciones de desempeño y aún las "evaluaciones del programa" (Barzelay, 1997) al frente de las actividades de la institución. En la actualidad, las evaluaciones de desempeño son parte importante, pero de importancia secundaria, de las actividades del Auditor.

Otra propuesta hubiese incluido un capítulo adicional en la Ley de Fiscalización titulada "contraloría social", consistente en dos artículos. La primera hubiera establecido un consejo de asesoría dirigido por ciudadanos para el ASF, conformado por representantes de cinco diferentes "sectores": "trabajadores", "empresarios", "contribuyentes", "consumidores" y "organizaciones profesionales relacionadas con la fiscalización". Este consejo podría "solicitar información y emitir opiniones sobre el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación" en forma similar a los consejos ciudadanos de la CNDH y del IFE.

El segundo artículo propuesto hubiera facultado a la ASF para recibir quejas de ciudadanos en general. Éstas habrían sido "denuncias fundadas y motivadas, sobre el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío". Dicha reforma hubiera revolucionado los procedimientos burocráticos de la CMH/ASF. El acceso público hubiera disminuido la dependencia de la agencia en el Congreso y le hubiera otorgado mayor legitimidad e influencia.

En años recientes la Corte Suprema también ha emitido sentencias judiciales que han limitado las facultades de la ASF (consulte Ackerman, 2007). Por ejemplo, en el caso del FOBAPROA, el tribunal resolvió que la ASF no tenía facultades para emitir órdenes al poder ejecutivo, anulando prácticamente de ese modo la capacidad del Auditor para sancionar directamente al gobierno. En el caso de la CRE (Comisión Reguladora de Energía) el Auditor fue despojado de sus capacidades para evaluar cabalmente el desempeño de las agencias gubernamentales, ya que se le prohibió interpretar la Constitución.

En la actualidad, existen varias propuestas para fortalecer la independencia y eficacia de la ASF. Por ejemplo, el 15 de febrero de 2005, el Senado aprobó un proyecto de ley de reforma constitucional que trasladaría la presentación del informe del Auditor del 30 de marzo al 15 de diciembre, haría que los fideicomisos gubernamentales sean expresamente sujetos a auditoría, impondría sanciones a funcionarios que se niegan a entregar información a la ASF, y otorgaría inmunidad al Auditor. El 6 de abril de 2006, el PAN presentó un proyecto de ley que propone la transformación de la ASF en una entidad independiente "constitucionalmente autónoma". Este último 20 de febrero de 2007, el PAN presentó otro proyecto de ley en la Cámara de Diputados que también haría que la ASF fuese totalmente autónoma del Congreso y aumentaría sus facultades para sancionar y ampliar el número de Auditores Superiores de uno a tres, según fuese el caso, con Tribunales de Rendición de Cuentas independientes en Europa.

ii) Desempeño

La ASF ha transformado radicalmente la forma en que opera a partir de la aparición del Congreso de oposición en 1997, y aún más a partir de la reforma constitucional de 1999 y la promulgación de la nueva ley de fiscalización en enero de 2002. La siguiente tabla muestra los principales indicadores de desempeño para CMH/ASF durante los últimos 10 años.

Tabla 1: Evolución histórica de los principales indicadores de desempeño para CMH/ASF

Auditoría Concl.	Año auditado	# Auditorías	# Auditorías de desempeño	Reco- mendaciones	Acciones correctivas	Observaciones formales*	Prom. sanciones	Solicitud Interv. OIC	Denuncias penales
1996	1994	552	0	2,639	7	n/a	n/a	n/a	0
1997	1995	572	0	2,877	9	n/a	n/a	n/a	0
1998	1996	574	0	2,624	4	2	n/a	n/a	0
1999	1997	726	0	3,766	26	(2+8)**	n/a	n/a	0
2000	1998	691	60	3,562	13	(5+15)**	n/a	n/a	2
2001	1999	509	23	2,777	1,220	(46+22)**	2	569	13*
2002	2000	312	24	3,188	1,470	(25+9)**	0	737	2*
2003	2001	355	30	3,118	995	13	0	553	0
2004	2002	336	24	2,505	905	80	5	465	0
2005	2003	338	24	2,295	1,142	169	31	382	1
2006	2004	424	44	3,064	949	324	342	40	3

Fuente: Por el autor, con información de los informes anuales de la CMH/ASF. Consulte el Anexo #1 del presente informe la descripción de la terminología que utiliza la ASF.

n/d: No disponible. Esta información no está reportada en los informes anuales. Lo más probable es que esto signifique que los números eran insignificantes o no existían.

*Las cifras correspondientes a las observaciones formales o pliegos de observaciones emitidas durante los años 1998-2002, así como las cifras de denuncias penales para los años 2001-2002 se indican en el Informe de la CMH sobre la Cuenta Pública de 2001, pp.154, 155. Éstas no

corresponden precisamente a las cifras presentadas en los informes anuales correspondientes. Hemos tomado las cifras que se incluyen en el Informe de la CMH del 2001 debido a que son más recientes, y supuestamente corresponden a una depuración de la información que existía previamente.

** La primera cifra corresponde a la Cuenta Pública principal revisada en dicho año. La segunda cifra corresponde a las Cuentas Públicas de años anteriores.

La tabla muestra que el rendimiento de la ASF ha cambiado su enfoque considerablemente en años recientes. El número de auditorías de desempeño ha aumentado de cero, antes del 2000, a por lo menos veintitrés por año desde entonces—lo que demuestra el impacto del mandato de la reforma constitucional de 1999 para las auditorías de desempeño. Otra transformación reciente de la CMH/ASF es el cambio del enfoque exclusivo sobre las “acciones preventivas” o “recomendaciones” hacia una postura más proactiva utilizando “acciones correctivas”, apuntando el dedo directamente hacia los ilícitos y las pérdidas inexplicables de fondos gubernamentales. Entre 1996 y 2000, la CMH tomó únicamente en promedio 11 acciones correctivas por años. En comparación, entre 2001 y 2006, el número promedio aumentó más de diez veces.

La ASF también desarrolló una metodología altamente creativa para sus auditorías de desempeño (Sandoval, 2006; Ackerman, 2007). Utiliza a un equipo interdisciplinario de sociólogos, filósofos, psicólogos, científicos políticos, contadores y abogados para que hagan una evaluación completa sobre los procedimientos gubernamentales y los resultados de cada auditoría. Las auditorías de desempeño de la ASF han tenido tanto éxito que varias de ellas ya han ganado competencias internacionales (INTOSAI, 2004).

Sin embargo, aún continúan algunos problemas importantes con el desempeño institucional. El número de auditorías de desempeño que se realizan cada año sigue siendo demasiado bajo. Además, la ASF debe aún ejercer su nueva facultad principal que obtuvo con la reforma de 1999: la capacidad de sancionar directamente a los servidores públicos por ilícitos. Aún cuando no todavía no puede emitir directamente sanciones administrativas o iniciar procesos penales, la reforma de 1999 la facultó para multar a servidores públicos responsables por la pérdida ilícita de fondos públicos. Pero las recientes resoluciones de la suprema corte han hecho que ello sea extremadamente difícil, ya que la agencia aún debe dar este paso (consulte Ackerman, 2007, chap. 4).

Al parecer también existe la falta de seguimiento sobre recomendaciones y observaciones. La ASF está tan abrumada con su revisión a la cuenta pública actual que, en general, no tiene mucho tiempo para dedicarlo al seguimiento de observaciones pasadas. A la ASF le falta un equipo de profesionales que se dedique específica y exclusivamente al seguimiento de recomendaciones y observaciones. Se supone que las mismas personas que realizan las auditorías deben realizar su seguimiento. Esto tiene sentido, hablando en términos teóricos, debido a que son ellos quienes conocen mejor los detalles del caso. Pero una vez que llega un nuevo año de auditoría, se ven obligados a dar prioridad al presente por sobre el pasado.

Otro problema es que la ASF no acepta formalmente quejas de ciudadanos comunes. El Auditor incorpora cualquier queja que llega a recibir o a leer en los diarios en el proceso de planeación de forma totalmente abstracta. No existe ninguna obligación, voluntaria u otra, para que la ASF escuche de hecho las quejas ciudadanas o tenga alguna comunicación directa con el público en general (consulte Ackerman 2006). En comparación, la ASF es extremadamente receptiva a las solicitudes de la Cámara de Diputados. Aún cuando no se requiere por ley que la ASF dé seguimiento a las órdenes de la Cámara en sus auditorías anuales, pone mucha atención y brinda respuestas formales a todas las solicitudes que remite la Comisión de Fiscalización. Al final, a pesar de su nueva autonomía, la ASF sigue estando subordinada en gran medida a la Cámara de Diputados.

iii) Auditorías al gasto social

La ASF pone gran énfasis en la auditoría del gasto social. Cada año, entre el 20% y el 30% de sus auditorías al gobierno federal son en agencias del "sector social", definido de manera general, incluyendo el desarrollo social, la educación, la salud y el desarrollo rural (consulte la siguiente tabla).

Tabla 2: Desglose de auditorías por sector

SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004
Presidencia de la República	1	0	1	2	0
Sector Gobernación	7	6	3	4	6
Sector Relaciones Exteriores	3	1	1	2	2
Sector Hacienda Y Crédito Público	45	57	54	56	75
Sector Defensa Nacional	3	4	1	6	8
Sector Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación	12	9	8	9	12
Sector Comunicaciones Y Transportes	31	30	39	31	54
Sector Economía	5	2	5	2	8
Sector Educación Pública	14	17	17	12	23
Sector Salud	9	14	9	9	10
Sector Trabajo y Previsión Social	4	4	2	0	2
Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales	11	10	13	9	13
Sector Procuraduría General de la República	3	2	3	2	1
Sector Energía	38	45	65	59	80
Sector Desarrollo Social	20	15	7	8	7
Sector Turismo	2	6	6	4	6
Sector Función Pública	2	3	4	13	1
Sector Seguridad Pública		7	1	2	6
Sector Reforma Agraria	1	0	1	1	0
IMSS	6	22	15	11	12
ISSTE	6	4	3	8	7
CONACYT	0	0	0	1	1
Poder Legislativo	0	0	2	2	1
Poder Judicial	4	4	1	5	5
Instituciones de Educación	3	2	3	4	6
Órganos Autónomos	4	3	4	1	2
Gobierno del D.F.	1	0	0	4	0
Total Social Sector (Federal)	67	81	59	57	71
Total (Federal)	235	267	268	266	347
% Social/Total	29%	30%	22%	21%	20%
Ramos 33 y 39	77	88	68	72	77
Total	312	355	336	338	424

Fuente: Elaborado por los autores con base en los informes anuales de ASF

Sin embargo, debemos hacer notar que en años recientes la ASF ha reducido su énfasis sobre los programas sociales. Mientras que los programas sociales conformaron aproximadamente

el 30% de las auditorías para el análisis del gasto del gobierno federal en las cuentas públicas de 2000 y 2001, durante las últimas tres revisiones únicamente ascendieron al 20% de las auditorías⁵. De estas auditorías, un pequeño número (cinco o seis al año) son auditorías de desempeño. Éstas son las más útiles desde el punto de vista de la protección al gasto social, debido a que suponen metodologías sofisticadas para medir la instrumentación y el impacto de los programas gubernamentales. Las auditorías financieras o legales tradicionales se limitan por lo general a verificar las prácticas básicas de contabilidad. Dichas auditorías son importantes, pero no nos ofrecen mucho apalancamiento para evitar o sancionar el uso del gasto social con fines políticos.

La revisión de algunas de las más importantes auditorías de desempeño que realizó la ASF a los programas sociales en años recientes revela que el Auditor ha sido altamente efectivo al ayudarle al gobierno federal informándole sobre el posible uso del gasto social para fines políticos y a evitar dichas prácticas en el futuro. El Anexo #2 del presente informe incluye información detallada sobre algunas de las más importantes recomendaciones y observaciones que emitió la ASF después de revisar la el desempeño de los programas sociales federales estratégicos, como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa de Abasto Social de Leche de LICONSA y el Programa Hábitat.

Uno de los hallazgos más importantes de la ASF ha sido descubrir que existen problemas sistemáticos con la definición de la población meta y las regiones meta. A pesar del uso obligatorio de sofisticadas ecuaciones para asegurar que la asignación de beneficios sociales se haga en forma objetiva, continúan los problemas generalizados con el cumplimiento.

Por ejemplo, en su auditoría de Oportunidades, la ASF descubrió que el programa no se adhería firmemente a sus criterios para incluir únicamente a familias con "pobreza de capacidades". Durante los años 2001, 2002 y 2003, el programa incluyó a cientos de miles de hogares que no debían haberse incluido en el programa, y sus documentos de planeación a medio plazo indicaron que esta situación empeoraría durante los siguientes años. El auditor también detectó que las reglas de operación del programa no especificaban suficientemente los criterios para elegir cuáles familias debían ser incluidas. Además, la ASF descubrió que el programa tenía problemas en la presentación de informes, en la medida en que éste únicamente proporcionaba información sobre el número total de estudiantes que eran admitidos o concluían un grado sin proporcionar información para cada estudiante en lo individual.

En su revisión a LICONSA, el auditor descubrió problemas similares para elegir las metas. Al parecer las áreas con menores niveles de pobreza recibían mayor apoyo de LICONSA, en contravención a las normas del programa. La ASF también detectó que LICONSA no estuvo en posibilidad de documentar la forma en que más de 3 millones de las familias registradas en el programa supuestamente satisfacían los requisitos de admisión. Los problemas para la presentación de informes también eran importantes, debido a que LICONSA no proporcionó pruebas suficientes para documentar la entrega de aproximadamente 840,000 litros de leche durante 2004.

Al revisar la ASF el programa Hábitat, llegó a conclusiones aún más preocupantes. En este caso el auditor descubrió serios problemas con la cobertura y la selección de metas. La Secretaría de Desarrollo Social no pudo comprobar que la distribución de los beneficios del programa Hábitat había observado sus propias normas al decidirse por los beneficiarios durante 2004. Los problemas eran tan amplios que el Auditor emitió tres solicitudes formales al auditor interno para investigar, y posiblemente sancionar los ilícitos de los servidores públicos.

Todas las observaciones, recomendaciones y solicitudes del auditor con respecto a estos tres programas han sido solventadas por las oficinas gubernamentales correspondientes. Las agencias reportan que han cambiado sus criterios, aplicado controles nuevos e iniciado investigaciones

⁵ Aún cuando debemos observar que la mayoría de "Ramos 33 y 39", los fondos gastados por los gobiernos estatales y municipales son también "gasto social". En caso de que incluyésemos estas auditorías, el porcentaje de auditorías al gasto social aumentaría considerablemente.

cuando así corresponde (Consulte el Anexo #2). Esto comprueba la eficacia del trabajo de la ASF y el papel crucial que juega al conservar el gobierno en forma honesta y transparente.

Sin embargo, aún existen algunos retos importantes. Por ejemplo, existen varias formas en las cuales una agencia puede “solventar” la recomendación del auditor sin resolver de hecho el problema de raíz. Por ejemplo, en el caso del “exceso de cobertura” del programa Oportunidades, SEDESOL “cumplió” con el auditor simplemente declarando que el concepto de “pobreza de capacidades” no era un criterio oficial, debido a que no había sido aprobado formalmente por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Por lo tanto, SEDE SOL estuvo en posibilidad de evitar simplemente las recomendaciones del Auditor con base en un tecnicismo.

En otros casos, las agencias “cumplieron” con las recomendaciones del Auditor al “hacer compromisos”, “solicitando opiniones”, “solicitando la intervención”, “instruyendo” o “iniciando la investigación” con respecto a alguna irregularidad que había sido detectada. Dichas acciones representan pasos importantes, pero de ninguna forma garantizan que algo se hará de hecho como respuesta a las recomendaciones del auditor. Al final, estas acciones pueden ser fácilmente acciones simbólicas diseñadas para apaciguar al auditor y convencerlo para que cierre el caso. Es aquí donde vemos el impacto real de la falta de fondos del auditor y de sus facultades legales para realizar un seguimiento más dinámico respecto de sus recomendaciones.

El seguimiento sería facilitado si los grupos de la sociedad civil se involucrarán más activamente en el proceso de auditoría y si los resultados de la auditoría fuesen dados a conocer más ampliamente. Toda la información está disponible en la página Web de la ASF, pero ni la Cámara de Diputados ni el auditor hacen suficientes esfuerzos para que esta información pueda ser fácilmente comprensible y útil para la sociedad en general.

También es importante mencionar que la ASF realiza únicamente un número limitado de auditorías de desempeño al gasto social durante cada año. La mayoría de las auditorías son auditorías más formales de “contabilidad” o “legalidad” y la atención al gasto social continúa siendo relativamente limitada.

El resultado es que continúan existiendo problemas sistemáticos con los “padrones de beneficiarios” para los destinatarios de los programas sociales en México. La administración del Presidente Fox de hecho “hizo un esfuerzo importante para elaborar bases de datos para todos los programas que proveen subsidios o beneficios a personas físicas y familias, y para elaborar una base de datos única con información para todos los programas” (Merino, 2004: 62). Pero estos esfuerzos no fueron exitosos del todo. Las auditorías de la ASF demuestran que persisten problemas importantes⁶. Específicamente, con frecuencia las listas de beneficiarios están desfasadas o incluyen a personas que no reúnen los requisitos que estipulan los criterios para ser elegidos. Además, las diferentes bases de datos no son homogéneas, lo que evita la posibilidad de cotejar y unificar los criterios. Esto a su vez da cabida a beneficiarios que reciben diferentes programas que compiten en contravención a las normas de operación.

B) Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SFP es la agencia de fiscalización más grande del gobierno mexicano. Su presupuesto para 2006 ascendió a 1,412, 397,100.00 pesos, prácticamente el doble del presupuesto de la ASF. La SFP cuenta con su propia estructura burocrática centralizada y controla los Organismos Internos de Control (OIC) dentro de cada agencia gubernamental federal. El presupuesto de la SFP ha crecido en forma importante durante los últimos diez años (consulte la siguiente tabla).

Tabla 3: Desarrollo histórico de los presupuestos para la SFP y la ASF

Year	Budget SFP	Presupuesto	%
------	------------	-------------	---

⁶ Comunicación personal con el Lic. Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño, Auditoría Superior de la Federación.

		CMH/ASF	ASF/ SFP
1996	228,669,700.00	101,953,600.00	44.59%
1997	470,246,700.00	141,665,200.00	30.13%
1998	786,118,400.00	172,223,400.00	21.91%
1999	920,761,700.00	209,424,130.00	22.74%
2000	1,040,240,000.00	415,925,974.00	39.98%
2001	1,349,770,000.00	493,714,000.00	36.58%
2002	1,240,320,000.00	549,492,340.00	44.30%
2003	1,164,407,270.00	588,001,247.00	50.50%
2004	1,417,369,870.00	613,882,000.00	43.31%
2005	1,385,666,320.00	680,975,700.00	49.14%
2006	1,412,397,100.00	721,876,399.00	51.11%

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Presupuesto Federal en los años 1990 - 2006.

La SFP juega un papel absolutamente esencial en la profesionalización de los servidores públicos y en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos. Está encargada tanto de organizar como exigir el cumplimiento del Nuevo Código de Servicio Civil y de auditar el desempeño de las agencias gubernamentales.

La SFP es un laberinto de diferentes áreas donde cada una realiza actividades similares de forma prácticamente coordinada. Por lo tanto, es difícil capturar todas las actividades de la agencia en una única tabla. La Unidad de Auditoría Gubernamental es el lugar de las auditorías que realiza la burocracia centralizada de la SFP y el centro de operaciones para las auditorías internas del gobierno federal. Durante los últimos cinco años ha realizado un total de 548 auditorías. Consulte la siguiente tabla.

Tabla 4: Indicadores de desempeño para la Unidad de Auditoría Gubernamental

	Auditorías al desempeño de dependencias	Auditorías rubros específicos	Auditorías al desempeño de OIC's	Total de auditorías	Otros actos de fiscalización (visitas de inspección, trabajos especiales, investigaciones directas, etc.)	Casos de presunta responsabilidad
2001	0	194	8	202	124	141
2002	0	44	10	54	5	35
2003	0	68	24	92	0	24
2004	0	83	21	104	0	30
2005	24	20	52	96	3	11
Total	24	409	115	548	132	241

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública 2000 -2005

De acuerdo a esta tabla, podemos observar que en 2005 la Unidad comenzó a instrumentar auditorías de desempeño. Pero aún en ese entonces representó un a actividad bastante menor. La

tabla también indica que el número de irregularidades descubiertas es bastante bajo, y que se ha reducido en años recientes. Esto podría significar buenas noticias o malas noticias. Quiere decir que el desempeño de los servidores públicos mejora, o el desempeño de la SFP empeora.

Pero gran parte de la fiscalización interna es realizada de hecho por los OIC. La SFP reporta que de 2002 a 2005 los OIC del gobierno federal llevaron a cabo 13,601 auditorías (aprox. 3,300 por año), de las cuales se derivaron 23,703 “acciones de mejora” (aproximadamente 5,500 por año). El informe de 2000-2005 también indica que la SFP llevó a cabo 1,145 “fiscalizaciones” y 1,048 “verificaciones” a los programas federales en estados y municipalidades, incluyendo El Fondo de Desastres Naturales; la Alianza para el Campo; apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, entre otros. Desafortunadamente, el informe no desglosa ni resume los resultados de estas 13,601 auditorías, 23,703 “acciones de mejora” y 1,145 “fiscalizaciones”.

Una serie inicial de solicitudes de libertad de información a los OIC de la Secretaría de Desarrollo Social revela que estas auditorías tienden a limitarse a la revisión de las prácticas básicas de contabilidad.

Tabla 5: Número y tipos de auditorías e “intervenciones de control” que realizaron los OIC de la SEDESOL

	2003	2004	2005	2006
Auditorías (legalidad y contable)	168	163	99	90
Revisiones de control para el mejoramiento interno de los procesos	8	6	19	0
Revisiones de control para la evaluación de riesgos	2	4	1	0
Revisiones de control para el monitoreo de operaciones	0	1	0	3
Revisiones de control para la evaluación de control interno a la tecnología de información	2	1	4	0
Seguimiento de Acciones de Mejora	4	4	4	4
Evaluación y Seguimiento de Programas Gubernamentales	2	4	5	9
Evaluación de Indicadores de Desempeño	0	0	0	0
Adopción de Mejores Prácticas	0	0	5	0
Promoción de Ambiente Ético y Cultura de Control	2	2	0	0
Verificación de Metas Presidenciales	2	2	2	2
Evaluación y Seguimiento al Cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	1	2	1	3
Control Interno (Esta categoría no se incluye en los anexos "Lineamientos generales")	1	0	0	1
Total	192	189	140	112

Nota: Las cifras de 2006 no incluyen el último trimestre. Las “intervenciones de control” son investigaciones preventivas que no cumplen con los procedimientos formales de auditoría.

Fuente: Los autores, con base en información proporcionada por la SFP a solicitudes de FOIA (en los archivos de los autores).

La gran mayoría de las revisiones que llevaron a cabo los OIC de la SEDESOL son auditorías tradicionales que se basan en la revisión de las prácticas de contabilidad y los procedimientos legales. Durante los últimos años, y particularmente en 2005, los OIC también han llevado a cabo una serie de investigaciones preventivas o “intervenciones de control”, que toman en consideración una perspectiva más amplia sobre el desempeño de la agencia. Sin embargo, dichas “intervenciones” no equivalen a “auditorías de desempeño” completas, ya que son principalmente preventivas y preceptivas, en lugar de tener una naturaleza valorativa. La tabla también muestra que ninguna de estas revisiones ha abordado la evaluación de los indicadores de desempeño de la agencia.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial es el área dentro de la SFP que inicia los procesos de todos los presuntos ilícitos de servidores públicos. Ha tenido un número relativamente bajo de casos durante los últimos cinco años.

Año	Asuntos Recibidos	Asuntos Concluidos
2000/a	42	11
2001	296	351
2002	239	292
2003	106	142
2004	65	68
2005	90	65
Total	838	929

/a Los datos corresponden únicamente al mes de diciembre.

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública 2000 -2005

Con respecto a las denuncias penales en contra de servidores públicos, la SFP prácticamente no ha tenido éxito. De diciembre de 2000 a diciembre de 2005, la SFP solamente presentó 87 denuncias penales (que implicaban a 462 personas- 401 servidores públicos y 61 particulares). . Aún cuando estas denuncias implican acusaciones sobre el uso indebido de \$4, 577, 450,304.97 pesos y de USD 75, 848,956.98, la SFP ha sido notoriamente incompetente para ganar estos casos.

La ASF llevó a cabo recientemente una auditoria de desempeño de la SFP. Esta auditoria, incluida en la revisión de la Cuenta Pública de 2004, reveló varias debilidades importantes en el funcionamiento de la SFP. El auditor descubrió que los indicadores de desempeño de la agencia eran extremadamente bajos y que no permitían evaluar a fondo el nivel de éxito de la institución para combatir la corrupción. También reveló que 54.5% de las 15,255 observaciones a las cuales los OIC dieron seguimiento durante 2004 fueron instancias de violaciones reiteradas, lo que puso de manifiesto un problema importante para exigir el cumplimiento de las recomendaciones del contralor interno. Otro hallazgo fue que el número de quejas en contra de ilícitos de servidores públicos iniciadas ante la SFP disminuyeron de hecho a una tasa del 11.8% anual entre 2001 y 2004 (que variaron de 16,189 en 2001 a 11,108 en 2004), lo que reveló una falta de alcance hacia la población en general. El seguimiento a las quejas también fue altamente deficiente, ya que por lo menos 1,237 no recibieron la suficiente atención. En general, la SFP no ha establecido un sistema para dar seguimiento a cada una de las quejas hasta ser resuelta en definitiva.

Pero quizás los resultados más preocupantes de la auditoria de la ASF tienen que ver con la eficacia de las investigaciones y sanciones de la SFP. La agencia sólo fue capaz de denunciar únicamente 0.03% de la cantidad total de sanciones monetarias impuestas durante 2004. Además, la SFP no proporcionó información detallada sobre las sanciones que se derivan de cada auditoria específica. En forma similar al caso del programa Oportunidades, la SFP únicamente reportó cifras totales, lo que dificulta medir con exactitud la eficacia de las auditorias específicas. Finalmente, las sanciones impuestas tendían a ser para delitos menores. 48.8% fueron por "negligencia administrativa", 35.9% por violar las leyes y normas del presupuesto, 8.8% por violar los procedimientos de adquisición pública y contratación; 5.0% por "abuso de autoridad"; y únicamente 1.5% por extorsión o corrupción.

Se supone que la reciente aprobación del artículo 73 de la Constitución por ambas cámaras del Congreso ayudará a corregir algunas de estas dificultades. La reforma hace que el Congreso esté en posibilidad de crear tribunales administrativos con facultades para sancionar a servidores públicos por ilícitos, retirando por lo tanto esta responsabilidad de la SFP.

El Congreso tiene facultad para:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso -administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

Con esta reforma, la SFP puede dedicar su tiempo exclusivamente a investigar los ilícitos, una especie de "ministerio público" para faltas administrativas, y dejar la responsabilidad de sancionar a un tribunal independiente. Esto debe disminuir la carga de trabajo de la SFP, así como permitirle investigar los casos con mayor rigor e independencia.

Sin embargo, el hecho de que la SFP ya no sea responsable para instruir sanciones a los servidores públicos puede tener un efecto perjudicial sobre su capacidad para impedir los ilícitos. La reducción de sus facultades puede ayudarle a desempeñarse con más eficiencia, pero en última instancia puede conducir a una reducción en su efectividad, ya que las agencias auditadas y los servidores públicos ya no la tendrán en la misma estima.

Desafortunadamente, la información disponible no nos permite evaluar el desempeño de la SFP al auditar el gasto social en este momento. Descubrimos que en sus sitios Web, la SFP y otras agencias del gobierno federal proporcionan únicamente información muy general sobre el número de auditorías y recomendaciones realizadas. Las mismas auditorías no están disponibles, ni tampoco existe información sobre qué tipo de auditorías se llevan a cabo exactamente para qué áreas (Consulte el Anexo #3: Información disponible en los sitios Web).

Esta cantidad limitada de información disponible en la red puede ser de hecho una violación a la ley. El artículo 7, fracción X de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública estipula expresamente que las agencias gubernamentales requieren actualizar y poner a disposición del público toda la información sobre:

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (sic), las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación, y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

La información disponible en el sitio Web se presenta en forma de tablas de resumen, no "resultados" o "aclaraciones" de las auditorías.

C) Congreso de la Unión

Irónicamente, parece ser que el Congreso estuvo más ocupado en fiscalizar directamente el posible uso del gasto social con fines políticos antes de las elecciones de 2000, de crucial importancia, que en lo sucesivo. Durante la histórica 57ª legislatura (1997-2000), el PRI, por primera vez, perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Ello creó el espacio para que los partidos de oposición construyeran una alianza multipartidista a fin de fiscalizar el uso del gasto público. Sin embargo, la falta de archivos bien organizados en la Cámara de Diputados y el Senado hace que sea extremadamente difícil investigar la eficacia de las acciones del congreso.

El primer esfuerzo fue la creación de una comisión especial en 1997 para investigar la posible malversación de fondos federales en las elecciones del gobernador de los estados de Tabasco y Veracruz. En ese momento, el Congreso de Tabasco, dominado por el PRI, presentó una controversia constitucional formal en contra de la acción, argumentando que no existía ninguna razón para que la Cámara Federal de Diputados fiscalizara directamente el gasto público en general (debido a que este es papel exclusivo de la Contaduría Mayor de Hacienda) y mucho menos el

gasto de los gobiernos estatales en particular. La Suprema Corte resolvió al final en contra del PRI y a favor de la Comisión Especial (Resolución de controversia constitucional 33/97, 25 de agosto de 1998).

Esta resolución judicial sentó un importante precedente y permitió que la Cámara de Diputados creara una serie de comisiones especiales adicionales para investigar la posible malversación del gasto gubernamental con fines políticos. La Cámara creó comisiones especiales separadas para investigar el uso de fondos federales durante las elecciones del estado de Nayarit, Coahuila y Guerrero en 1999. Entonces, el 9 de diciembre de 1999, creó una comisión especial con amplias facultades para investigar la posible malversación de fondos públicos durante las elecciones presidenciales de 2000.

Esta comisión de 2000 fue dotada de amplias facultades. Los artículos 9 al 12 describen sus facultades básicas:

Noveno. La comisión especial tendrá facultades para vigilar que el ejercicio del gasto público y programático se haga en cumplimiento de la ley, y por ende, que por ningún motivo dicho ejercicio se a encaminado a fines proselitistas...

Décimo. La comisión especial tendrá todas las atribuciones para presentar las denuncias que procedan ante las autoridades competentes...

Undécimo. La comisión tendrá facultades para recibir quejas y denuncias relacionadas con su objeto...

Duodécimo. La comisión orientará a aquellas personas que le soliciten asesoría con el fin de presentar denuncias penales, de declaración de procedencia o de juicio político.

En ese momento el PRI argumentó una vez más que la creación de esta comisión violaba la constitución, debido a que supuestamente invadía las facultades de la CMH/ASF, la única institución formalmente facultada para fiscalizar el uso de fondos gubernamentales. En palabras del Diputado Enrique Jackson:

Nos llama la atención esta necesidad que los va a llevar, los puede llevar a violar la Constitución, a invadir competencias de otros poderes y a usurpar funciones. Con la comisión que proponen, están anulando, desplazando, supliendo a diversas instituciones que el estado de derecho ha creado. ¿Cómo podemos los diputados aceptar que una mayoría irreflexiva coloque bajo duda a la institución electoral? ¿Cómo aceptar que algunos diputados quieran volverse la autoridad electoral?... Pretenden con su comisión, pretenden convertir a la Cámara de Diputados en el centro nacional de la sospecha, de la suspicacia, en el foro en que se puede atropellar impunemente a la ley. Están más orientados hoy a la confrontación que al acuerdo, van en busca, es evidente, van en busca de la descalificación, del linchamiento. Les gana el afán de revancha (Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 9 de diciembre de 1999, folio 3782).

Dicho argumento, extremadamente legalista y con evidentes móviles políticos, perdió en última instancia. La Cámara aprobó al final la creación de la comisión especial mediante una alianza de todos los partidos de oposición en contra del PRI por un ligero margen de 225 votos contra 208 votos.

La comisión tuvo que enfrentar la constante oposición de los diputados del PRI que eran miembros (14 de 30), así como del poder ejecutivo. Por ejemplo, su segundo informe (22 de marzo de 2000) manifiesta:

Para poder lograr la audiencia con el titular de la Segob, hubo necesidad de esperar casi dos semanas, y, cuando se tuvo, fue notoria la falta de voluntad del Lic. Diódoro Carrasco para

lograr la firma de cualesquier tipos de convenios con esta comisión de legisladores federales. Esta Comisión Especial quiere dejar constancia de que, pese a reiteradas solicitudes, no ha logrado ser recibida por el Presidente de la República.

Esta falta de respuesta por parte de la Secretaría de Gobernación y del Presidente evitó que la comisión lanzara su propia campaña en los medios a fin de aumentar la conciencia sobre la posible manipulación de los fondos gubernamentales para fines electorales. Sin embargo, la comisión celebró docenas de reuniones con funcionarios gubernamentales tanto a nivel federal como estatal, recibió varias quejas y presentó un amplio informe final después de las elecciones⁷.

Antes de las elecciones de 2006, el Congreso no creó una comisión especial similar. En lugar de ello, la legislatura únicamente emitió una serie de "puntos de acuerdo" que solicitaban al poder ejecutivo de los gobiernos federal, estatal y municipal a tener mucho cuidado para evitar el uso de los fondos gubernamentales con fines políticos (consulte el Anexo #5 que contiene la lista de algunos ejemplos *). Por ejemplo, el 1 de diciembre de 2005, el Senado aprobó la siguiente resolución:

Punto de Acuerdo por el que el Senado de la República emite un exhorto al Titular del Poder Ejecutivo Federal, a los titulares de los poderes ejecutivos de los estados y del Distrito Federal y a los gobiernos municipales, para que en el proceso electoral del año 2006, se tomen las medidas pertinentes que permitan garantizar la aplicación de las leyes para evitar el uso indebido de programas sociales y recursos públicos a favor de cualquier campaña electoral.

Como respuesta a esta resolución, varias autoridades contestaron al Senado con declaraciones demasiado secas, burocráticas y abstractas, indicando que hacían todo lo que les era posible para cumplir con la resolución. Por ejemplo, el gobernador del estado de San Luis Potosí envió una carta formal acusando recibo de la resolución y manifestando simplemente que "El Gobierno del Estado de San Luis que me honro encabezar, refrenda el compromiso de respetar y hacer respetar la ley, con la plena convicción de que sólo así, estaremos coadyuvando al fortalecimiento de la vida democrática y social de nuestro país". El gobernador no incluye información alguna sobre la forma en la cual él pudiera poner la resolución en práctica. De hecho, de las 13 autoridades que se molestaron en responder al Senado, la única institución que respondió algo que parecía ser lo más cercano a una respuesta es el gobierno de la Ciudad de México, que comparte el memorando (circular 036/2005) que cuidadosamente describe las normas diseñadas para evitar la participación indebida de los servidores públicos y de los fondos públicos en actividades políticas.

El 23 de febrero de 2006 el Senado aprobó otra resolución, indicando que "el Senado de la República extiende un respetuoso exhorto al Titular del Poder Ejecutivo Federal a efecto de que garantice que la gestión de los programas sociales federales, se pliegue estrictamente a los principios de imparcialidad y objetividad que deben regir en el proceso electoral". Una vez más, la respuesta de las autoridades fue mínima y burocrática. Aquí, únicamente cinco autoridades se tomaron la molestia de contestar, todas en cartas carentes de significado que manifestaban en términos generales su compromiso de defender la naturaleza de interés público del estado.

Sintomáticamente, durante 1999-2000, los demás esfuerzos de los miembros del Congreso para intensificar la fiscalización del gasto gubernamental no recibió el apoyo de la mayoría. Por ejemplo, en noviembre de 2005, la diputada del PRD Clara Brugada presentó una lista bastante amplia de las adiciones propuestas a la ley del presupuesto a fin de garantizar la suficiente protección al gasto gubernamental durante el año de elecciones. Por ejemplo, la Diputada proponía que la ley requiriese que el 4% del presupuesto de publicidad para todas las agencias

⁷ Desafortunadamente, los autores no han podido encontrar el texto del informe final en el Diario de los Debates o en la Gaceta Parlamentaria. Una solicitud FOIA a la Cámara de Diputados para el informe también estaba vacía.

federales fuesen gastados en una campaña gubernamental que evitara el uso de los programas sociales con fines electorales. La propuesta también incluía una prohibición expresa en contra de utilizar la lista de beneficiarios de los programas sociales para fines políticos, una prohibición sobre cambios en la lista de beneficiarios durante 2006. También hubiese requerido que la Cámara de Diputados aprobara formalmente la estrategia instrumentada por la SFP y la PGR para ser utilizada durante 2006, a fin de evitar el uso de los fondos gubernamentales con fines políticos. Aún cuando el Congreso incluyó el requisito para que el ejecutivo incluyera una “etiqueta de advertencia” especial en su propaganda y servicios durante 2006, en ningún momento tomó en consideración todas las recomendaciones de Brugada.

Durante 2005 y 2006 la participación del Congreso en la fiscalización del gasto social para fines políticos ha sido errática y se ha limitado en general a pronunciamientos públicos y a la formación de comités. Los resultados concretos han sido escasos o nulos. Las poses políticas parecen tener prioridad sobre la fiscalización directa del gasto público.

Al parecer, el aumento en el pluralismo del Congreso y la alternación de poderes en el Gobierno Federal ha hecho más difícil que las diferentes fracciones legislativas se unan para llegar a un acuerdo sobre la forma de fiscalizar el gasto gubernamental. Antes de 2000 quedaba claro que lo más conveniente para todos los partidos de oposición era realizar una investigación a fondo. Pero ahora parece que las diferentes divisiones lo han hecho más difícil aún.

En general, más allá de la cuestión específica de la fiscalización de las elecciones, al Congreso le falta la suficiente influencia legal para fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo⁸. Por ejemplo, las comisiones del congreso no están facultadas para obligar a los miembros del gabinete a comparecer ante éstas. Dichas peticiones deben ser votadas por la Cámara de Diputados en su totalidad, presentando una medida procesal extremadamente complicada. Aún cuando las comisiones pueden invitar a los miembros más altos del poder ejecutivo que se encuentren por debajo del rango del Secretario, no existe ningún recurso o castigo si estos funcionarios simplemente se niegan a asistir. Por lo tanto, los funcionarios gubernamentales atienden con poca frecuencia los llamados del Congreso.

Las comisiones del congreso no cuentan con ninguna prerrogativa especial sobre información diferente de aquellas que estipula la Ley Federal de Acceso a la Información Pública para el público en general. El Congreso puede constituir “comisiones especiales” para tareas específicas, como en el caso de las comisiones antedichas. El problema aquí es que estas comisiones no están dotadas expresamente de la facultad para “investigar”, como lo indicó el Diputado Jackson por ejemplo, en su voto disidente en 1999. La Cámara de Diputados también puede crear “comisiones de investigación”, pero éstas únicamente revisan a las sociedades que son dirigidas por el gobierno (es decir, la compañía petrolera PEMEX dirigida por el gobierno, la Comisión Federal de Electricidad, los bancos de Desarrollo, etc.)⁹. En 1999, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Congreso, todas las comisiones del Congreso obtuvieron la responsabilidad del “control evaluatorio” de sus respectivas áreas del gobierno federal. Sin embargo, la ley no especifica la forma para llevar a cabo esta responsabilidad, y son pocas las que de hecho encargan estudios independientes o llevan a cabo sus propias investigaciones. En lugar de ello, las comisiones únicamente “toman en cuenta” las evaluaciones que realiza el poder ejecutivo por sí mismo o la ASF (Pérez Vega, p. 108).

E) Instituto Federal Electoral (IFE)

⁸ Consulte Pérez Vega (2006), pp. 97 -108, que tiene un excelente estudio sobre esta cuestión .

⁹ Consulte Ugalde (2000), donde se analiza este tema más a fondo .

La principal tarea del IFE es regular las acciones de los partidos políticos y organizar las elecciones. Se le requiere expresamente, por ley, distribuir el financiamiento público a los partidos y auditar el uso de los dineros tanto públicos como privados. No cuenta con un mandato claro para fiscalizar el uso de los fondos gubernamentales con fines electorales. De hecho, es posible que esta falla en el diseño se haya hecho a propósito. La reforma electoral de 1996 fue controlada por la mayoría del PRI en el Congreso, y aún cuando el régimen estaba dispuesto a ceder en algunas áreas, como la creación de un Consejo General independiente, no deseaba que el nuevo IFE se saliera de control.

Sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o COFIPE (artículo 69, 1, f) estipula, en términos bastante claros, que el IFE es responsable de “velar por la autenticidad y efectividad del sufragio”. Dicho mandato evidentemente incluye la lucha contra el uso de los programas gubernamentales para comprar votos y otras formas de manipular a los votantes. El COFIPE también estipula claramente que “quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores” (artículo 4, fracción 3). Cuando esto se conjuga con el mandato que el Consejo General del IFE “vigile el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en material electoral” (artículo 73), es claro que se le requiera al Consejo General, por ley, fiscalizar el gasto público para garantizar que no se utilice con fines políticos.

Desafortunadamente, el Tribunal Electoral le ha cortado las alas al IFE. En un caso histórico, pocos meses antes de las elecciones de mitad de sexenio de 1997, el Consejo General del IFE formó una “Comisión del Consejo General para Conocer de los Actos que Generen Presión o Coacción de los Electores, así como de otras Faltas Administrativas” especial (25 de marzo de 1997; Consulte <http://www.ife.org.mx/documentos/CONS-GEN/actas/250397.htm#pac12>). Esta comisión estaba diseñada para recibir quejas sobre la manipulación de votantes así como para investigar, sancionar y promover sanciones ante las autoridades competentes en caso de que se comprobara la comisión de ilícitos.

El PRI objetó la creación de la comisión y al final fue anulada por el Tribunal Federal Electoral. El Tribunal argumentó que la creación de la comisión violaba la ley, ya que implicaba una “extralimitación” del mandato del Consejo General.

“El Consejo General del Instituto Federal Electoral, trastocó el sistema de competencias establecido en materia electoral...extralimita sus atribuciones al asignarse mediante el acuerdo cuestionado, facultades que no le son propias, como vienen a ser las procedimentales e investigatorias” (Exp.SUP-RAP-010/97)

De acuerdo con el Tribunal, únicamente la Junta General Ejecutiva, organismo burocrático dominado por el PRI en ese momento, cuenta con la facultad exclusiva de investigar y presentar propuestas para sanciones.

El Consejo General había argumentado que la creación de la nueva comisión llenaba una laguna importante que existía en la ley. Pero el Tribunal argumentó que, por lo menos en este caso, no existen lagunas en la legislación. El Consejo General está facultado únicamente para hacer lo que está “expresamente autorizado” por ley. Curiosamente, el juez que presidía el caso, Eloy Fuentes, emitió una extraña opinión disidente, en la cual defendía la facultad del Consejo General para crear las comisiones que requiriese a fin de facilitar su trabajo.

Desde entonces, el Consejo General del IFE no ha hecho otro intento para fiscalizar el uso del gasto social con fines políticos. De hecho, en años recientes, el IFE en su totalidad ha guardado silencio sobre esta cuestión y se ha negado a participar directamente en la fiscalización de los programas sociales del gobierno con base en el argumento que dichas acciones no le corresponden por ley.

Pero ha pasado algo muy diferente con respecto a la emisión de “exhortos” o pronunciamientos de parte del IFE para suspender la publicidad de programas gubernamentales en las semanas que anteceden a las elecciones. Durante 1997, el Tribunal Electoral también interpretó

que dicho comportamiento estaba fuera del mandato legal del IFE (SUP -RAP-009/97), pero ahora es práctica común. De hecho, el IFE, el Tribunal Electoral y el Gobierno Federal han defendido con orgullo y obedecido el "Acuerdo de Neutralidad" del IFE durante las elecciones de 2006 (consulte <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/>).

Al parecer, resulta aceptable que el IFE haga pronunciamientos y espere que los actores correspondientes simplemente obedezcan por su propia buena voluntad. Pero es una violación de la ley que el IFE investigue de hecho y fiscalice el cumplimiento de sus pronunciamientos con respecto al gasto social.

En este caso necesitamos urgentemente una transformación de los criterios por parte del IFE y del Tribunal, así como un cambio en la ley que le permitiría al IFE investigar activamente, sancionar y reportar el uso del gasto social con fines políticos. Esto podría ser similar a lo que sucedió en el área de la investigación de irregularidades en el financiamiento de las campañas. El artículo 271 del COFIPE estipula expresamente que supuestamente todas las "pruebas" deberán acompañar a las quejas en contra de partidos políticos, prohibiendo de ese modo que el IFE realice sus propias investigaciones. Sin embargo, una serie de decisiones proactivas del IFE, y su posterior ratificación por el Tribunal Electoral, han creado en la actualidad el espacio legal para que el IFE llegue al fondo de todas las quejas que considere conveniente investigar (Ackerman, 2007).

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

No existe una estrategia sistemática del gobierno para fiscalizar el uso de programas sociales para fines políticos en México. Existen varias iniciativas independientes que han tenido resultados importantes, aunque parciales. Los resultados de las agencias de auditoría de México y las comisiones de fiscalización demuestran que pudiera existir de hecho un problema importante con el uso del gasto social para manipular a los votantes, pero no cuentan con la suficiente fortaleza institucional o la presencia pública para actuar como medidas preventivas o correctivas efectivas.

El Congreso con frecuencia emite “exhortos” y forma comisiones sobre esta cuestión pero, particularmente en años recientes, estas acciones han tenido pocos resultados mensurables. El IFE exige enfáticamente que el gobierno respete las normas de la democracia, pero sus propias manos están atadas por el Tribunal Electoral cuando se trata de investigar de hecho los delitos. La SFP realiza un gran número de auditorías del gasto social, pero la población no ha sido informada cabalmente sobre sus resultados. La ASF ha descubierto algunas áreas problemáticas importantes, pero no hay pruebas de que ello conduzca a un cambio radical en la forma de dirigir la política social.

Existe una necesidad urgente de reconstruir y reformar la fiscalización intraestatal de los programas sociales si esperamos eliminar la manipulación de los votantes, reducir el clientelismo y revitalizar la democracia de México. A continuación ofrecemos una serie de propuestas con base en el análisis teórico anterior y nuestra exploración sobre la práctica de fiscalización en México.

- Expandir las facultades de auditoría y fiscalización de la ASF, SFP, el Congreso y el IFE. Como observamos con anterioridad, cada una de estas instituciones ha enfrentado serias objeciones legales sobre su capacidad de fiscalizar el gasto público. La ASF ha sido limitada por la Suprema Corte, el IFE por el Tribunal Electoral y el Congreso por su marco legal. Se necesita urgentemente un nuevo diseño legal de la estructura institucional en México para la rendición de cuentas (Ackerman, 2006b; Sandoval, 2006). Cada una de estas instituciones debe contar con facultades más amplias de investigación y sanción respecto de posibles ilícitos. Además, deberán estar facultadas más expresamente para auditar el gasto de los gobiernos al nivel estatal y municipal.
- Institucionalizar la revisión externa concomitante del gasto social durante las campañas electorales. La SFP lleva a cabo una revisión concomitante, pero la agencia depende totalmente del ejecutivo. La ASF lleva a cabo revisiones externas, pero es prácticamente ex-post en su totalidad. El IFE tiene sus manos atadas en esa área. El Congreso no ha retomado esta tarea en forma efectiva, y está limitado por el marco legal. La reforma podría, ya sea, facultar a la ASF, al IFE o al Congreso para llevar a cabo esta tarea, o fortalecer las facultades de todas éstas en forma suplementaria. Otra opción sería seguir el ejemplo del Estado de Chiapas, que creó recientemente una agencia especial responsable exclusivamente de la fiscalización (Contraloría de la Legalidad Electoral - <http://www.clechiapas.org.mx/>).
- Mejorar e institucionalizar la aprobación de Normas de Operación para los programas sociales. En la actualidad, las normas son redactadas y aprobadas exclusivamente por el ejecutivo para sus propios programas. Esto le otorga al ejecutivo amplias facultades discrecionales sobre la forma en que se dirigen sus programas, y se pueden cambiar prácticamente a voluntad. Una reforma estratégica crucial sería facultar a la Cámara de Diputados para que revise y autorice las normas de operación de los programas sociales federales.
- Mejorar la coordinación entre y dentro de las diferentes instituciones de fiscalización. Cada institución no toma en consideración, ni da seguimiento a las acciones de las demás instituciones. También existen problemas con la coordinación interinstitucional, más particularmente dentro de la SFP y el Congreso, ya que las diferentes áreas hacen tareas similares de forma poco coordinada.
- Vincular las “evaluaciones externas” obligatorias a las demás revisiones externas. Las normas de operación de los programas sociales requieren que las agencias realicen sus propias

evaluaciones utilizando los servicios de consultores externos, pero estas evaluaciones raramente son tomadas en cuenta en las auditorías y revisiones que llevan a cabo las instituciones de fiscalización antedichas (Fox & Haight, 2007). Una reforma futura a las normas de operación podría considerar también facultar a las instituciones de fiscalización para que lleven a cabo estas revisiones externas, a fin de garantizar que éstas son realmente independientes y objetivas.

- Profundizar el compromiso de evaluar (y programa) el desempeño por parte de la ASF y la SFP. La evaluación de desempeño ha adquirido mayor importancia con los años, pero continúa siendo una actividad relativamente menor. Debe convertirse en la tarea central para las instituciones encargadas de las auditorías. Este tipo de auditoría es particularmente eficaz para descubrir evitar la manipulación política del gasto social. Además, las agencias de fiscalización aún tienen que tomar medidas hacia la evaluación total del programa (de acuerdo a la propuesta del congreso del 23 de abril de 1997), que sería mucho más efectiva para arrancar dichas prácticas desde la raíz.
- Publicitar y comunicar los resultados de las auditorías. Los resultados de la ASF se encuentran en la red, pero son difíciles de entender y no son consultados con frecuencia por el público o los medios. Los resultados de la SFP o del Congreso son notoriamente difíciles de encontrar, utilizar y comprender. El gobierno debería hacer un esfuerzo concertado para comunicar las conclusiones de sus auditorías y revisiones al público y a los encargados de tomar las decisiones para garantizar su cumplimiento y para fortalecer su efecto preventivo. Dicha estrategia aprovecharía la fuerza de la sociedad civil para ayudar a obligar a las agencias a que cumplan con los resultados y recomendaciones de la auditoría.
- Mejorar el seguimiento institucional de los resultados de las auditorías. El número de “reincidencias” en las observaciones de la SFP y la carga de trabajo en la ASF son indicadores de la falta de seguimiento institucional respecto de las recomendaciones, observaciones y acciones correctivas de los organismos de fiscalización. La falta de informes sobre la actividad de las comisiones del congreso o el seguimiento de los “exhortos” del congreso también es preocupante. Esto debilita en gran medida el efecto de las agencias de fiscalización, debido a que reduce la necesidad de cumplir con sus recomendaciones.
- Mejorar la eficacia para sancionar irregularidades descubiertas durante las auditorías. Esto haría que la amenaza de la auditoría resultara más creíble y otorgaría más influencia a las agencias fiscalizadoras, creando un mayor respeto de las agencias auditadas y de los servidores públicos.
- Aumentar el presupuesto de las agencias fiscalizadoras en general, y para auditar el gasto social en particular. Quizás los fondos afectados de agencias internacionales podría ayudar a redirigir la atención de las instituciones hacia la cuestión del gasto social.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John, *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*, Washington, D.C., The World Bank, 2005.

ACKERMAN, John, *Agenda Ciudadana: Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*, Secretaría de la Función Pública, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2006a.

ACKERMAN, John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, D.F., 2006b.

ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso Mexicano*, IJ-UNAM/Siglo XXI Editores, 2007

BEHN, Robert, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: Brookings Institution, 2001.

CONSULTA MITOFSKY, "La Resistencia Civil Postelectoral: ¿Hasta Donde?", Encuesta Nacional de Viviendas, September 2006. Question: En su opinión, ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que todos debemos aceptar a Felipe Calderón como presidente?, 31.1% en desacuerdo

EL UNIVERSAL, "Defiende Fox seguimiento de políticas públicas," Notimex (disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/343688.html>)

EL UNIVERSAL, "Fox: Perdí uno ante AMLO, pero me desquité," José Carreño (disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148377.html>)

FOX, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics*, Vol.46, No.2, 1994, pp.151-84.

FOX, Jonathan and HAIGHT Libby, "Public access to Mexico's external evaluations of government programs," working paper on file with the authors, January 26, 2007.

KENNEY, Charles, "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts" in Mainwaring & Welna, eds., 2003, pp.55-76.

MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher, eds. *Democratic Accountability in Latin America*. New York, Oxford University Press, 2003.

MASHAW, Jerry, "Small Things Like Reasons are Put in a Jar: Reason and Legitimacy in the Administrative State". *Fordham Law Review*, Vol. LXX, No.1, 2001, pp.17-35.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam y STOKES, Susan, "Introduction", en MANIN, Bernard, et al edits., *Democracy, Accountability, and Representation*, New York, Cambridge University Press, 1999

MERINO, Gustavo, "Fighting clientelism and corruption in social development programs in Mexico," in *Fighting Clientelism: Transparency and Participation in Targeted Social Programs*, Fernando Carrillo and Christian Guenberg, eds., Inter-American Development Bank, 2005, pp.59-76.

MORENO Erica, CRISP, Brian y SHUGART, Matthew "The Accountability Deficit in Latin America." en Mainwaring & Welna, eds., 2003, pp.79-131.

MULGAN, Richard, "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", *Public Administration*, Vol. 78, No.3, 2000, pp. 555-573.

O'DONNELL, Guillermo, Méndez, Juan y Pinheiro, Paulo, eds. *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, Notre Dame University Press, 1999

PAUL, Samuel, "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control," *World Development*, Vol.20, No.7, 1992, pp.1047-1060

PEREZ VEGA, Moisés, *El control parlamentario a nivel subnacional en México: Un estudio sobre el papel del poder legislativo en la supervisión y fiscalización del Ejecutivo en el estado de Tlaxcala, 1995 -2005*, Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, FLACSO -México, 2006.

PERIODICO REFORMA, "Pintan en dos la república," 3 de julio de 2006 (disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Exit%20Poll%200314.pdf>)

PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York, Cambridge U. Press, 1991

ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences & Reform*. New York, Cambridge U. Press, 1999

SANDOVAL, Irma, "Intervencionismo Neoliberal y Desregulación Financiera: Evolución Institucional del Sector Bancario en México", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 67, No. 3 (abril-junio, 2005) pp. 593-631.

SANDOVAL, Irma, "Hacia un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas", Conferencia Magistral, 2do Foro Nacional sobre Fiscalización, Guadalajara, 22 Octubre, 2006.

SCHEDLER, Andreas "Conceptualizing Accountability", en Schedler, Diamond & Plattner, 1999.

SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner, 1999.

STIGLER, George "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* No. 2, 1971, pp. 3-21.

UGALDE, Luis Carlos, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 2000.

ANEXO #1:

TERMINOLOGÍA UTILIZADA POR EL AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

- “Recomendaciones”:

La sugerencia de carácter preventiva que formula la ASF a la entidad fiscalizada para corregir una deficiencia o irregularidad de carácter administrativo. Generalmente está relacionada con deficiencias del control interno y se promueve con la finalidad de fortalecer los mecanismos de operación, los sistemas de control administrativo, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas y desalentar la comisión de irregularidades (Marco Rector ASF: 64)

Estas recomendaciones son importantes y pueden significar una contribución significativa a la administración pública, pero no requieren que el destinatario las cumpla, y no indican ilícitos específicos.

- “Observaciones” (“Pliego de observación”):

El instrumento por el cual la ASF da a conocer a una entidad fiscalizada, una observación de carácter económico, determinada por presuntos daños o perjuicios estimables en dinero, al erario federal, con un plazo improrrogable, por ley, de 45 días hábiles para solventar o, en su caso, resarcir al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio federal el monto observado...La no solventación de este tipo de acción en tiempo y forma genera el fincamiento de una responsabilidad resarcitoria (Marco Rector ASF: 64)

Estas “observaciones” son claras acusaciones de ilícitos. Requieren de la acción inmediata por parte del acusado y pueden dar origen a la imposición de un castigo.

- “Solicitud de intervención del OIC u Organismo Interno de Control”:

El procedimiento mediante el cual la ASF solicita al Órgano Interno de Control en la entidad fiscalizada, que en el ámbito de sus atribuciones amplíe la revisión, evalúe y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias a los servidores públicos que incurrieron en irregularidades en su gestión e informe de sus resoluciones a la ASF (Marco Rector ASF: 66).

Estas son menos directas que las “observaciones”, pero de todas formas equivalen a una clara acusación. Aquí el auditor indica las pruebas de un evidente ilícito y solicita al controlador interno continuar con la investigación, con la clara posibilidad de imponer un castigo.

ANEXO #3:

INFORMACIÓN SOBRE AUDITORIAS DISPONIBLE EN LA RED (A PARTIR DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2006)

*Toda esta información está disponible en la red. No existen otras cifras o documentos disponibles *

SECRETARIA DE SALUD

Existe información acerca del Programa de auditorías para realizarse en 2006 y de los resultados del segundo trimestre

<http://www.salud.gob.mx/transparencia/auditorias.html>

Resultados segundo trimestre 2006 (No especifica el tipo de auditoría)

RUBRO	DESCRIPCIÓN	PRIMER TRIMESTRE		SEGUNDO TRIMESTRE	
		NÚMERO DE REVISIONES EFECTUADAS	NÚMERO DE OBSERVACIONES DETERMINADAS	NÚMERO DE REVISIONES EFECTUADAS	NÚMERO DE OBSERVACIONES DETERMINADAS
100	RECURSOS HUMANOS	1	1		
210	ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS	1	5		
230	OBRA PÚBLICA			1	3
370	FONDOS Y FIDEICOMISOS NO CONSIDERADOS ENTIDADES PARAESTATALES, MANDATOS O CONTRATOS ANÁLOGOS	1	3		
400	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y REGISTRO	1	4		
500	SEGUIMIENTO	1	12	1	30
610	CRÉDITOS EXTERNOS			1	2
700	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS INSTITUCIONALES	1	2	6	28
810	UNIDADES ADMINISTRATIVAS, SUCURSALES, REGIONALES O DELEGACIONES Y PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES	2	2	1	3
	TOTAL	8	29	10	66

IMSS

Semestre ene-jun 2006

http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS_SITIOS/OIC/OIC_RES/auditoria_001_2003_12.htm

AUDITORÍA	NÚMERO DE REVISIONES
I.- Auditoría	1 (100)
	1 (210)
	1 (220)
	2 (230)
	2 (240)
	1 (310)
	2 (320)
	1 (340)
	4 (350)
	2 (400)
	6 (700)
II.- Específicas	N/A
III.- Auditorías de Programa	N/A
IV.- Auditoría de Seguimiento	4 (500)
V.- Auditorías de Desempeño	N/A
Total:	27

AUDITORÍA	NÚMERO DE REVISIONES
Adicionales	7
	(RUBROS: 210, 230, 350, 700)

ISSSTE

Solamente semestre ene -jun 2006

http://www.issste.gob.mx/transparencia/ley/resultados_auditorias.html

RUBRO	DESCRIPCION	Nº DE AUDITORIAS	Nº DE OBSERVACIONES
100	RECURSOS HUMANOS	1	3
210	ADQUISICIONES	1	4
	ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS		
220	ALMACENES E INVENTARIOS	1	4
230	OBRA PUBLICA	3	19
240	INVENTARIOS Y ACTIVOS FIJOS	1	1
310	GASTO DE INVERSION		
320	INGRESOS		
330	DISPONIBILIDADES		
340	PASIVOS		
350	PRESUPUESTO CORRIENTE GASTO	2	3
400	SISTEMA DE INFORMACION Y REGISTRO		
500	SEGUIMIENTOS, AUDITORIA SUPERIOR	2	84
700	DE LA FEDERACION Y	12	86

500	registro	
610	Seguimiento	9
700	Créditos externos	
	Actividades específicas	
	institucionales	
810	Unidades administrativas,	12
	sucursales, regionales o	
	delegaciones y programas	
	institucionales	
TOTAL		27

CONAFOVI 2005

Rubro	Descripción	Revisiones
100	Recursos Humanos	
210	Adquisiciones arrendamientos y servicios	
240	Inventarios y activos fijos	
350	Presupuesto gasto de inversión	5
400	Sistema de información y registro	
500	Seguimiento	9
610	Créditos externos	
700	Actividades específicas	
	institucionales	
810	Unidades administrativas,	
	sucursales, regionales o	
	delegaciones y programas	
	institucionales	
TOTAL		14

INDESOL 2005

Rubro	Descripción	Revisiones
100	Recursos Humanos	
210	Adquisiciones arrendamientos y servicios	
240	Inventarios y activos fijos	
350	Presupuesto gasto de inversión	1
400	Sistema de información y registro	
500	Seguimiento	9
610	Créditos externos	
700	Actividades específicas	3
	institucionales	
810	Unidades administrativas,	
	sucursales, regionales o	
	delegaciones y programas	
	institucionales	
TOTAL		13

Sedesol 2004 (último trimestre)

Rubro	Descripción	Revisiones
100	Recursos Humanos	1
210	Adquisiciones arrendamientos y servicios	
240	Inventarios y activos fijos	

350	Presupuesto gasto de inversión	1
400	Sistema de información y registro	
500	Seguimiento	
610	Créditos externos	
700	Actividades específicas institucionales	1
810	Unidades administrativas, sucursales, regionales o delegaciones y programas institucionales	5
TOTAL		8

Oportunidades 2004 (último trimestre)

Rubro	Descripción	Revisiones
100	Recursos Humanos	
210	Adquisiciones arrendamientos y servicios	
240	Inventarios y activos fijos	
350	Presupuesto gasto de inversión	
400	Sistema de información y registro	
500	Seguimiento	1
610	Créditos externos	
700	Actividades específicas institucionales	
810	Unidades administrativas, sucursales, regionales o delegaciones y programas institucionales	2
TOTAL		3

CONAFOVI 2004 (último trimestre)

Rubro	Descripción	Revisiones
100	Recursos Humanos	
210	Adquisiciones arrendamientos y servicios	
240	Inventarios y activos fijos	
350	Presupuesto gasto de inversión	2
400	Sistema de información y registro	
500	Seguimiento	4
610	Créditos externos	
700	Actividades específicas institucionales	
810	Unidades administrativas, sucursales, regionales o delegaciones y programas institucionales	
TOTAL		6

INDESOL

Rubro	Descripción	Revisiones
100	Recursos Humanos	
210	Adquisiciones arrendamientos y	

	servicios	
240	Inventarios y activos fijos	
350	Presupuesto gasto de inversión	
400	Sistema de información y registro	
500	Seguimiento	1
610	Créditos externos	
700	Actividades específicas institucionales	
810	Unidades administrativas, sucursales, regionales o delegaciones y programas institucionales	1
TOTAL		2

ANEXO #4:

CONVENIOS ENTRE LA ASF Y EFS DE LOS ESTADOS

CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN			
No.	Entidad	Fecha en que se suscriben	Publicación D.O.F.
1	Aguascalientes	04-Jun-03	12-Jun-03
2	Baja California	24-Sep-04	11-Oct-04
3	Baja California Sur	09-Ago-05	18-Ago-05
4	Campeche	22-Feb-02	06-Mar-02
	Adendum	26-Sep-02	11-Oct-02
5	Chiapas	06-Ago-02	19-Ago-02
6	Coahuila	18-Abr-02	02-May-02
7	Colima	11-Abr-02	19-Abr-02
8	Distrito Federal	29-Mar-04	06-Abr-04
9	Durango	26-Jul-02	06-Ago-02
10	Edo. de México	05-Jul-02	17-Jul-02
11	Guanajuato	21-May-02	30-May-02
12	Guerrero	07-May-03	22-May-03
13	Hidalgo	04-Ago-05	15-Ago-05
14	Jalisco	30-Oct-02	11-Nov-02
15	Michoacán	10-Dic-02	27-Dic-02
16	Morelos	09-Oct-02	22-Oct-02
17	Nayarit	17-May-02	29-May-02
18	Nuevo León	21-Jun-02	04-Jul-02
19	Puebla	08-May-02	17-May-02
20	Querétaro	03-Dic-02	13-Dic-02
21	Quintana Roo	23-Oct-00	27-Mar-01
22	San Luis Potosí	22-Feb-02	06-Mar-02
	Adendum	26-Sep-02	24-Oct-02
23	Sinaloa	29-Mar-06	05-Abr-06
24	Tabasco	07-Nov-02	19-Nov-02
25	Tlaxcala	08-May-02	20-May-02
26	Veracruz	07-May-02	20-May-02
27	Yucatán	27-Nov-02	04-Dic-02
28	Zacatecas	04-Dic-02	13-Dic-02

Oaxaca, Tamaulipas y Sonora no han celebrado convenio con la ASF.

ANEXO #5: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES DE LOS ESFUERZOS DEL CONGRESO PARA FISCALIZAR EL GASTO SOCIAL

CÁMARA DE DIPUTADOS:

- Punto de acuerdo, para exhortar al Gobierno del Estado de Hidalgo a establecer orden y vigilancia en las estructuras estatales respecto a la entrega de los recursos federales de los distintos programas del Procampo. (10 de marzo de 2005) (no aprobado)

http://archivos.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/2PO_2A/marzo10_05/6.htm

- Con punto de acuerdo, por el cual se solicita que se cree una Comisión Especial encargada de vigilar que no se desvíen recursos públicos federales a campañas en elecciones locales. (10 de marzo de 2005) (no aprobado)

http://archivos.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/2PO_2A/marzo10_05/6.htm

- Creación de la Comisión Especial Encargada de Vigilar que no se Desvíen Recursos Federales en el Proceso Electoral del Año 2000 (27 de Febrero de 2000)

<http://comunicacion.diputados.gob.mx/sprensa/archivol2000/feb27.htm>

- Diputada del PRD propone anexar un capítulo especial en el Decreto de Presupuesto de Egresos con 15 medidas de blindaje (11 de noviembre de 2005)

http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/conferencias/05_11_07/ConNo0262.html

- Punto de acuerdo, por el que se exhorta al titular del Ejecutivo Federal a fiscalizar los recursos entregados a las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo, así como solicitar la intervención de la Auditoría Superior de la Federación a fin de que fiscalice los recursos públicos que se han entregado a partir de 2003 a las organizaciones de productores del medio rural. (1 de Marzo de 2005, Cámara de Diputados) (no aprobado)

<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd>

- Punto de acuerdo, por el que se exhorta al Jefe del Gobierno del Distrito Federal a abstenerse de inmediato de seguir utilizando los recursos públicos de la ciudad para fines políticos (1 de Marzo de 2005, Cámara de Diputados) (no aprobado).

<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd>

SENADO:

- Dictamen de la Comisión de Desarrollo Social del Senado, con puntos de acuerdo para solicitar a la secretaría de desarrollo social que informe a esta soberanía los pormenores del incidente suscitado en la delegación en el estado de Tlaxcala por el uso con fines electorales del padrón de beneficiarios del programa oportunidades (8 de diciembre, 2004)
- Punto de Acuerdo sobre utilización de gasto social en las Elecciones en Guerrero (14 de Diciembre de 2004)

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/jcp/?ver=informes&cat=PR&n=1&t=O&l=59&an=2>

- Comisión Especial para Vigilar que los Recursos de Aporte en el Fondo Nacional para la Prevención de Desastres Naturales y los Derivados de la Aportación que Realizarán (18 de Octubre de 2005).

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/jcp/?ver=informes&cat=AC&n=2&t=O&l=59&an=3>

- Se solicita de manera respetuosa a la Secretaría de Desarrollo Social que informe a esta Soberanía sobre el estado general que guarda la ejecución de los Programas de Adultos Mayores y Oportunidades, en particular lo ejercido en el presente año en el estado de Guerrero. De igual forma se solicita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación que informe lo relativo al Programa de Fertilizante de Alianza para el Campo, particularmente los ejercidos en Guerrero en el presente año (aprobado en la Comisión de Desarrollo Social del Senado, 1 de marzo de 2005)

<http://www.senado.gob.mx/index.php>

- El Senado de la República extiende un respetuoso exhorto al titular del Poder Ejecutivo Federal, a efecto de que garantice que la gestión de los programas sociales federales, así como la publicidad de su ejercicio, se pliegue estrictamente a los principios de imparcialidad y objetividad que deben regir en el presente proceso electoral y colabore con las instituciones correspondientes, como el Instituto Federal Electoral, en las acciones que éste realice al respecto (aprobado 2 de febrero de 2006)

<http://www.senado.gob.mx/index.php>

- El Senado de la República solicita a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México investiguen los hechos suscitados en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, y en caso de ser procedente consignen las actuaciones ministeriales a la autoridad jurisdiccional competente (Aprobado en la Comisión de Gobernación, 28 de Febrero, de 2006)

<http://www.senado.gob.mx/index.php>

- Punto de Acuerdo (presentado al Pleno del Senado el 31 de mayo de 2006)

PRIMERO.- Se aprueba la invitación al Alto Consejo para la Transparencia de Programas Sociales Federales para la realización de una reunión de trabajo con el objeto de analizar el documento "Recomendaciones a los tres órdenes de gobierno para que se fortalezca la protección de los programas sociales federales de cara al proceso electoral federal del 2006" del 16 de marzo de este año.

Segundo.-Se solicita a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal información amplia y pormenorizada de los recursos autorizados para atender las declaratorias de Emergencia y los programas relacionados para el estado de Yucatán en los años 2005 -2006, desagregados por municipio y por programa, así como la calendarización de las metas.

Tercero.- Se solicita al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán un informe pormenorizado respecto a las acciones específicas de los programas encaminados a la reconstrucción de las viviendas de los habitantes afectados por el paso de los huracanes Emily y Wilma en el estado de Yucatán, del monto y el origen de los recursos federales y estatales empleados o bien derivados del Fondo Nacional de Desastres Naturales...

Cuarto.- Se solicita a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República intervenga a la brevedad para investigar y ejerza la acción penal que corresponda ejerza sus atribuciones para integrar el expediente sobre la denuncia interpuesta el pasado sábado 27 de mayo, por el Representante de la Alianza por México ante al Ministerio Público de la Federación y ante el Consejo Local Electoral del Instituto Federal Electoral ambos en el Estado de Yucatán, por el presunto uso electoral de los recursos del Fondo de Desastres Naturales en esa Entidad federativa.

ANEXO #6:

PROPUESTA DE BRUGADA

PRESENTARÁ CLARA BRUGADA QUINCE MEDIDAS PARA PREVENIR Y CASTIGAR EL USO ELECTORAL DE PROGRAMAS SOCIALES Y PRODUCTIVOS

CONFERENCIA DE PRENSA OFRECIDA POR LA DIPUTADA CLARA MARINA BRUGADA MOLINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, PARA DAR A CONOCER 15 MEDIDAS PARA PREVENIR Y CASTIGAR EL USO ELECTORAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y PRODUCTIVOS

Dip. Clara Marina Brugada Molina (CBM): Buenos días. Voy a dar inicio a este espacio para dar a conocer una propuesta del Partido de la Revolución Democrática en el sentido de proponer, en el contexto de la discusión del Presupuesto de Egresos para el 2006, 15 medidas para prevenir y castigar el uso electoral de los programas sociales y productivos.

Sabemos que cada que hay elecciones, cada coyuntura electoral en distintas partes del país, en los procesos electorales hemos combatido el hecho de que cualquier gobierno, ya sea municipal, estatal e inclusive federal, se puedan utilizar los recursos públicos, los recursos sociales, sobre todo con fines electorales, por eso es que esta lucha que se ha dado de manera histórica para combatir esta práctica debe también traducirse en instrumentos jurídicos, en instrumentos que nos permitan amarrar las manos a los tres niveles de gobierno con el asunto de prevenir y castigar y, sobre todo, garantizar que el proceso electoral sea un proceso transparente, sea un proceso en el que podamos construir una elección en la que no haya duda de que los programas sociales fueron mal utilizados.

Por eso proponemos anexo un capítulo especial en el Decreto de Presupuesto de Egresos. Proponemos las siguientes 15 medidas para impulsar esta oportunidad que nos da la discusión del Presupuesto de Egresos para que en este decreto puedan contemplarse los siguientes puntos, que se convierten prácticamente en un programa que nos ayude a que los programas sociales y productivos que se aprueben en el Presupuesto puedan ser ejercidos sin problemas de la utilización política.

La primera propuesta que hacemos es suspender la difusión de obras, servicios y programas gubernamentales federales, como Oportunidades, Seguro Popular y obras de infraestructura un mes antes de la elección federal del próximo año.

Esta medida debería de estar ya legislada, como en varios estados de la república, en el código electoral. Sin embargo, consideramos importante que un mes antes se suspenda la difusión de obras, servicios y programas gubernamentales.

Propuesta 2: Suspensión de actos de inauguración o inicio de obras un mes antes de la elección presidencial del 2006.

Propuesta 3: Prohibir a los gobiernos estatales y municipales la utilización de recursos federales para difundir obras y servicios públicos un mes antes de las elecciones.

Propuesta 4: Establecer la obligación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan bajo su responsabilidad la ejecución de programas sociales o productivos a que destinen al menos cuatro por ciento del total de los recursos presupuestados para comunicación social a la difusión de una campaña institucional para prevenir el uso electoral de los programas sociales y productivos.

Esto es muy importante porque necesitamos que llegue a través de los medios electrónicos, impresos y de todo tipo, esta campaña de difusión en la cual quede muy clara a la población y a los beneficiarios de los programas sociales que no pueden ser manipulados políticamente.

Propuesta 5: Establecer la obligación, para los responsables de la ejecución de los programas, de enviar una comunicación escrita a todos sus beneficiarios, donde se les explique que ninguna persona podrá condicionar su permanencia en el mismo a cambio de apoyo a algún candidato o partido político.

Esta es una propuesta que, de hecho, logramos hace seis años que se pudiera promover en el programa que antes se denominaba Progresas --hoy Oportunidades-- en el sentido de que todos los beneficiarios recibieran esta carta en el que se les advirtiera no dejarse sorprender de que pudieran ser retirados o condicionados para recibir este programa por parte de ningún tipo de gobierno o candidato o partido político.

Propuesta 6: Prohibir que los beneficiarios de los programas sociales o productivos sean convocados a reuniones de proselitismo político en el marco de dichos programas, a favor o en contra de algún partido político o candidato a cargo de elección popular.

Propuesta 7: Ningún servidor público podrá condicionar los beneficios de los programas antes aludidos a la participación de actividades políticas electorales. El incumplimiento será sancionado conforme a los ordenamientos aplicables al caso.

Y esto ya tiene que ver básicamente con la acción que pueda tener cualquier funcionario público al respecto.

Propuesta 8: Los padrones de beneficiarios de los programas sociales y productivos no podrán ser difundidos, salvo de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Su uso para el apoyo de un partido político o de un candidato será sancionado conforme a la legislación aplicable.

Tenemos casos que la prensa retomó, como fue el caso de Tlaxcala, donde el padrón de beneficiarios de Oportunidades fue retomado por un candidato en ese momento.

Propuesta 9: Fijar la obligación para la Secretaría de la Función Pública y la Procuraduría General de la República para que ponga en marcha un programa de vigilancia para prevenir y castigar el uso electoral de los programas sociales y productivos, el cual será enviado a la Cámara de Diputados para recabar su opinión y publicado en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 15 de enero de 2006. Este programa deberá incluir mecanismos de participación social en las tareas de vigilancia y la formación de un Consejo Ciudadano integrado por hombres y mujeres de reconocida solvencia moral para realizar seguimiento del mismo programa.

Propuesta 10: La Cámara de Diputados, a través de una Comisión Especial, evaluará los avances de las acciones referidas con base en informes que mensualmente entregará el Ejecutivo Federal y podrá, en todo momento, citar a comparecer a los funcionarios públicos que considere conveniente para que amplíen la información contenida en dichos informes.

Como ustedes saben, la formación de comisiones especiales con este objetivo también ha sido una tradición en la Cámara de Diputados desde 1997 y consideramos que ha tenido su impacto y que ahora que estamos ya próximos a las elecciones presidenciales del 2006 es muy importante que salga una comisión plural, una comisión especial que ayude a que todas estas propuestas realmente se echen a andar y, sobre todo, que pueda tener el seguimiento en la Cámara de Diputados para evitar la utilización de los recursos públicos con fines electorales.

Propuesta 11: Las personas físicas y morales, como pueden ser organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores o campesinas, que ejerzan recursos públicos, no podrán realizar, en el marco de tales programas, actividades de proselitismo político, a favor o en contra de algún partido político o candidato a cargo de elección popular. El incumplimiento será sancionado en los términos de lo que establece la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y demás ordenamientos aplicables al caso.

Propuesta 12: Toda la publicidad y promoción de relativa a los programas sociales o productivos, tales como anuncios en medios electrónicos, escritos o gráficos, o de cualquier otra índole que adquieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán incluir invariablemente la siguiente leyenda: "Este programa está financiado con recursos públicos y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los servidores públicos".

Propuesta 13: El proceso de recertificación de las familias beneficiarias del Programa Oportunidades a llevarse a cabo en el ejercicio fiscal 2006, se pospone hasta el ejercicio fiscal del 2007.

Tomando en cuenta que Oportunidades es el programa social más grande que tiene el gobierno federal, que atiende prácticamente a cinco millones de familias, consideramos que debemos tener bajo la lupa el funcionamiento de este programa social y tiene contemplado para el 2006 la certificación. Es decir, verificar en cada uno de los beneficiarios si realmente todavía siguen teniendo las características para que sean apoyados por el programa.

Hacerlo en el 2006 significa un gran peligro porque muchísima población beneficiaria estará prácticamente --o podrá ser--, manipulada o amenazada de que si no vota por algún partido político en especial puede ser retirado este programa. Por eso esta propuesta de recertificación que tiene recursos públicos --la propuesta del Ejecutivo Federal--, para ser ejercidos en el próximo año, es decir, en el 2006, proponemos que se traslade al 2007 y que los recursos obviamente se destinen a otros rubros de los programas sociales.

Propuesta 14: Los programas sociales o productivos cuyos recursos son ejercidos a partir de un padrón de beneficiarios, no sufrirán modificaciones en su cobertura. El padrón de beneficiarios de 2006 será el mismo que el utilizado en 2005, sólo se modificará a partir de las bajas provocadas por el incumplimiento de las actividades de corresponsabilidad a la que están obligados los beneficiarios.

Esto lo decimos porque consideramos que, nuevamente, en todo lo que se refiere a padrones no se pueden hacer cambios porque esto conllevaría a un riesgo de que la población pueda ser utilizada políticamente en torno al manejo de los padrones.

Por último, propuesta 15: Las reglas de operación de los programas que inician su funcionamiento en el presente ejercicio fiscal deberán garantizar la inclusión de mecanismos que eviten que tales programas sean usados para fines electorales o de promoción personal de los servidores públicos.

Es decir, estas propuestas que estarían plasmadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos para 2006, también estarían mandando para que las reglas de operación que las distintas dependencias expidan, junto con la Secretaría de Hacienda, tengan que adecuarse a esta serie de propuestas que estarían en un anexo en el Decreto del Presupuesto de Egresos, con el fin de que no se utilicen los programas sociales.

Entonces, estas son las quince propuestas que desde nuestro punto de vista estarían blindando los programas sociales, porque no basta con que haya disposición del gobierno federal y que escuchemos su voz diciendo que hay que blindar los programas sociales, pero que no se concrete alguna acción en especial para hacerlo.

Hemos tenido la experiencia de muchísimos gobiernos municipales y estatales que han utilizado los programas sociales federales con usos políticos y consideramos que para que haya una elección transparente y democrática y que esta transición del 2006 realmente pueda ser una transición ejemplar, necesitamos que todos estos programas sociales y productivos estén blindados, esté garantizado su ejercicio, sin que sean utilizados políticamente.

Estas son las 15 propuestas que estamos poniendo en un anexo en el Decreto de Presupuesto, en un capítulo especial. Estas propuestas van a ser consensuadas con los demás partidos políticos y consideramos que, si todos estamos de acuerdo con que los programas sociales no deban ser botín de los partidos políticos estaríamos entendiendo que ningún partido estaría dejando de firmar y de proponer este capítulo en el Decreto de Presupuesto.

A lo que sí nos opondríamos sería a que no hubiera ninguna referencia en el decreto de presupuesto a esta vigilancia y a la imposición de candados al ejercicio de gasto y de los programas sociales para el 2006. Esta es la propuesta, si tienen alguna pregunta, con mucho gusto contesto.

Pregunta: Diputada, a mí me gustaría saber cuándo va a presentar esta propuesta. Dice que apenas se va a consensuar, pero en estas épocas electorales siempre se trata de blindar este tipo de recursos. ¿Esta propuesta es totalmente inédita o está sobre otro tipo de blindajes que ya existen?

CMB: Bueno, nosotros vamos a proponerlo el día de mañana a las demás fracciones parlamentarias. Esperamos que en este proceso de negociación del presupuesto esta se una de las propuestas importantes de la fracción parlamentaria del PRD. Consideramos que proponer un capítulo especial en el Decreto de Presupuesto de Egresos es algo nuevo.

Generalmente lo que se había hecho era poner algunos artículos que hagan referencia; pero hasta ahí ha quedado. El hecho de que ya se puedan acumular todas esas experiencias que se han tenido en cada coyuntura electoral en el Decreto del Presupuesto de Egresos es lo nuevo, el que se presente ahora como un capítulo y se cuiden todos los aspectos para blindar estos programas sociales.

Siempre ha habido voluntad de que los programas sociales estén cuidados; pero esta es una propuesta avanzada al respecto. Lo que sí se ha hecho ya en otras ocasiones es crear la Comisión Plural de Vigilancia al Gasto Social y consideramos que ya es momento de plantearla, vemos que ya están los candidatos, que ya están los procesos electorales encima y que es el momento adecuado en este periodo legislativo de formar esta comisión de vigilancia, que obviamente sería plural y que tendría como objetivo dar el seguimiento en todo el proceso previo a la elección del 2006.

Si no hay más dudas, agradecemos mucho su asistencia.

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD. CÁMARA DE DIPUTADOS. LIX LEGISLATURA. MÉXICO 2005

http://prdleg.diputados.gob.mx/sala/conferencias/05_11_07/ConNo0262.html

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx