

Pluralidad y consenso

Órgano de difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"

AÑO 1 | NÚM. 3 | MAYO 2008

Situación y Perspectivas de los hidrocarburos en

MÉXICO

Mario Campos Mota

Competitividad

Un análisis de la posición
de México en el Reporte
Global del Foro Económico
Mundial en la materia

Rafael Muñoz Ordoñez

Capítulo Agrícola

Factores de apertura y la posición de México
Hugo Alvarado Benavides

Adecuación de las leyes secundarias

a la reforma electoral
constitucional

Raquel Noyola Zarco

Pluralidad y consenso

Es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"

Órgano Colegiado

Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado
Presidente

Sen. René Arce Islas
Secretario

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Grupo de Dirección Ejecutivo

Lic. Gonzalo Altamirano Dimas
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

Mtro. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

AÑO 1 | NUM 3 | MAYO 2008

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Reynaldo Castro Melgarejo, Silvia Chavarría Cedillo, Josafat Cortez Salinas, Leonardo Gordon Citmelnik, Manuel A. Henández Labastida, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Olivia Pérez Ramírez, Francisco Javier Rodríguez Carbajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, Sergio Marcos Romero Villanueva, Margarita Sánchez Escobar y Jaime Vázquez Repizo

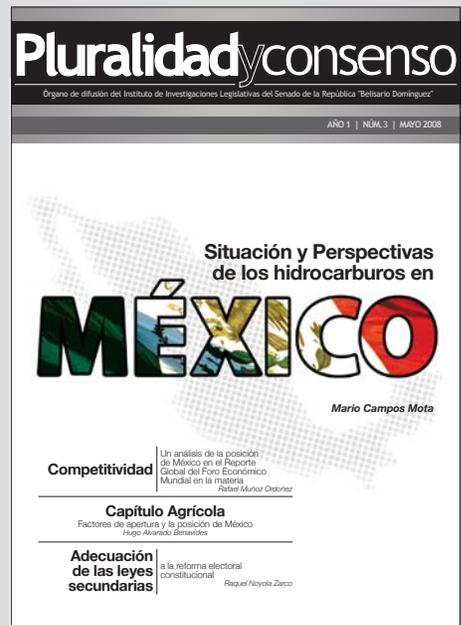
Edición y Producción

Coordinadora editorial: Juventina Bahena
Diseño y formación: María Fernanda Ibarra Suárez y Eder Enríquez Jiménez
Portada: María Fernanda Ibarra Suárez

IILSEN BD

Av. Patriotismo # 711 Ed. A P.B.
Col. San Juan Mixcoac
C.P. 03730, México D.F.
Tel.: 5611 7386

Todas las imagenes utilizadas de:
Corbis ©





Adecuación de las leyes secundarias a la reforma electoral constitucional

Raquel Noyola Zarco

La Ley para la Reforma del Estado se creó con la finalidad de establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la reforma del Estado mexicano.

El tema electoral resultó de gran interés y discusión por los partidos políticos; es por ello que con fecha 31 de agosto de 2007 se presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa de Reforma Electoral impulsada por los ocho partidos políticos representados en el Congreso. Lo que trajo como resultado que el 13 de noviembre del año pasado se publicara en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destacan de esta reforma los puntos siguientes:

1. Reducción del tiempo electoral.
2. Derecho de réplica.
3. Escalonamiento de los nombramientos de los consejeros del IFE.
4. Acceso a los tiempos oficiales por parte de los partidos políticos, precandidatos y candidatos.
5. Ampliación de los alcances de la libertad de expresión y del derecho a la información.
6. Prohibición de las campañas y mensajes que denigren instituciones, partidos políticos, candidatos o personas.
7. Prohibición de promover la imagen, voz o nombres de servidores públicos en la propaganda gubernamental.
8. Fortalecimiento de las facultades de fiscalización del IFE sobre las finanzas de los partidos.

9. Creación de la Contraloría General del IFE, designada por la Cámara de Diputados.
10. Se rompen los secretos bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos.
11. Concurrencia de elecciones estatales, municipales y delegacionales.

En consecuencia, la siguiente tarea se sitúa en el ajuste a los ordenamientos secundarios conforme a dicha reforma constitucional, la cual ha quedado rebasada dado que se estableció un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del decreto, siendo el primero de los que a continuación se enuncian el que se ajustó en tiempo dado el peso que soporta con la reforma.

1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
2. Ley Federal de Radio y Televisión.
3. Ley sobre Delitos de Imprenta.
4. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
6. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
8. Código Penal Federal.
9. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
10. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
11. Ley del Servicio de Administración Tributaria.
12. Código Fiscal de la Federación.
13. Ley de Instituciones de Crédito.
14. Ley General de títulos y Operaciones de Crédito.
15. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
16. Ley General de Desarrollo Social.
17. Ley Federal de Procedimientos Administrativos.
18. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, y
19. Código Electoral del Distrito Federal.

Derecho de acceso a la información pública electoral

Como parte del derecho de acceso a la información pública se encuentra el derecho a la información pública electoral. En sesión celebrada el 30 de mayo de 2003, el Consejo General del IFE aprobó por mayoría de votos el acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este acuerdo y otros emitidos por el Consejo General y la Junta General Ejecutiva constituyen la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública en el Instituto Federal Electoral. La materia de información pública electoral está integrada, además por los anteriores acuerdos, con especial énfasis en el

Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003, por la norma constitucional prevista en el artículo 6° constitucional y por una serie de disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como por el importantísimo artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Reserva de ley

Cualquier restricción debe estar prevista en la Constitución al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de nuestra carta magna, y cuando mucho en una ley como señalan los artículos 13 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El IFE no puede suplir al legislador en la acción de sus funciones. Desde 1789 el principio de reserva de ley ha constituido una piedra fundamental del desarrollo constitucional democrático. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano decía en su artículo 4° que “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Esos límites sólo pueden ser determinados por la ley”.

En el informe anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1999, se establecieron los principios relativos a la legislación sobre libertad de información. Entre otras afirmaciones relevantes se sostuvo: “Las excepciones deben establecerse con claridad y en forma restringida, con sujeción a pruebas estrictas que demuestren el “perjuicio” y el “interés público”. La Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho debe extenderse incluso a la información que “ofende, resulta chocante o perturba...Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y apertura mental, sin las cuales no existe una sociedad democrática” (Castells vs. España).

El debate abierto y público propio de una sociedad democrática amerita que el Estado propicie un ámbito de deliberación lo más informado posible, poniendo a disposición de la ciudadanía toda la información de interés general. La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América, en el célebre caso New York Times contra Sullivan (376 U.S., 1964) sostuvo:

“...consideramos este caso dentro del contexto del profundo compromiso nacional con el principio de que el debate sobre cuestiones públicas debe ser franco, enérgico y abierto, y que el mismo bien puede incluir ataques vehementes, cáusticos y a veces desagradablemente mordaces contra el gobierno y los funcionarios públicos... El presente anuncio, como expresión de agravio y de protesta

[...] Las excepciones deben establecerse con claridad y en forma restringida, con sujeción a pruebas estrictas que demuestren el “perjuicio” y el “interés público”

con respecto a uno de los mayores problemas de nuestro tiempo, parece reunir las condiciones para ameritar la protección constitucional... Las garantías constitucionales exigen, creemos, una norma federal que prohíba a los funcionarios públicos recibir indemnizaciones por falsedades difamatorias relacionadas con su conducta oficial, a menos que comprueben que la declaración se hizo con ‘real malicia’, es decir, sabiendo que es falsa o con imprudente negligencia respecto a su falsedad”.

Este tipo de debate se debe salvaguardar en la sociedad mexicana cuando la información versa sobre asuntos públicos relativos a entidades de interés público, de otra forma, los funcionarios se verán amedrentados por la divulgación de la información y a la sociedad mexicana se le privará del conocimiento relativo al procedimiento de construcción de las decisiones institucionales, conforme éstas se vayan generando.

Concluye diciendo que los artículos 61 y cuarto transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental violan los artículos 1º, 6º, 109, 113 y 133 de la Constitución, toda vez que indebidamente delegan al Instituto Federal Electoral la atribución de emitir un reglamento en la materia, en contravención al principio de reserva de ley que existe tratándose de la restricción a un derecho fundamental y en lo relativo a los procedimientos de responsabilidades administrativas. Como ya lo habíamos señalado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental encomendó al Instituto Federal Electoral, al igual que a otros órganos del Estado mexicano, en sus artículos 61 y cuarto transitorio, la atribución de establecer reglamentos o acuerdos de carácter general. Sin embargo, dicha delegación de facultades no podría incluir la de fijar limitaciones al derecho a la información.¹

Fiscalización de los gastos de los partidos políticos

¿Es menester reconsiderar sobre el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del IFE sobre las finanzas de los partidos? Se ha considerado que el análisis del conjunto y de la suficiencia o insuficiencia de las atribuciones de los órganos electorales, para fiscalizar el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos es dependiente en gran medida de la densidad normativa cuyo cabal cumplimiento tiene que revisar. En los hechos, lo que los órganos electorales deben hacer no es fiscalizar el origen y destino de los recursos de

los partidos políticos, sino el cumplimiento de las normas en relación con el origen y destino de sus recursos. Si el marco normativo que regula la vida de los partidos y la competencia entre ellos no establece ningún tipo de regla en relación con el origen y destino de sus recursos, entonces no hay dilema de fiscalización alguno que enfrentar. En el otro extremo, puede haber marcos normativos de enorme densidad en la medida en que la ley quiere tutelar un conjunto muy amplio, así sea de diversa jerarquía, de bienes jurídicos. Son pues la densidad normativa, junto con la combinación específica de los bienes jurídicos, que quiere tutelar la normatividad, las dos variables que han de definir, con precisión, la suficiencia o insuficiencia de los instrumentos de fiscalización y control.

Una determinada dotación de atribuciones fiscalizadoras puede ser útil y pertinente para hacer valer determinadas normas y no otras. En consecuencia, la dotación de atribuciones ha de verse a la luz de las normas específicas que se quieren hacer valer con eficacia, es decir, de la densidad normativa del sistema. Un órgano electoral puede estar muy bien dotado del personal técnico para realizar una auditoría a un partido político sobre los recursos públicos recibidos y sobre los recursos privados que declara haber recibido. En ese caso, la auditoría a las finanzas de un partido político puede ser de excepcional calidad en relación con el uso de los recursos públicos (y privados declarados). De la auditoría se desprenderá si el partido utilizó con apego a derecho los recursos que declara haber recibido. En ese caso estamos ante un instrumento directo de control, que es la auditoría. Sin embargo, la auditoría a las finanzas formales no es capaz de detectar si el partido recibió recursos de fuentes prohibidas y que –llevando “doble contabilidad”– no registró contablemente, o que registró atribuyéndole el origen del recurso a otra fuente. Para intentar detectar esas conductas ilegales, la auditoría rutinaria a las finanzas oficiales, formales, de los partidos políticos, no es el instrumento idóneo. Para ello se requiere de instrumentos indirectos de control.

En general, se encuentran en primer lugar instrumentos directos e indirectos de control y, en segundo lugar, instrumentos de investigación. El instrumento directo de control por excelencia es la auditoría a las finanzas partidarias. En algunos países, la auditoría realizada está precedida de una certificación de algún despacho privado de auditoría o contador público independiente (como en Argentina, Brasil, Ecuador y Honduras), lo cual no es determinante, pero coloca a

1. Diccionario de Derecho de la Información, Coordinador Ernesto Villanueva, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006, pp. 178-189.

los partidos en un contexto mayor de exigencia.²

La creación de la Contraloría General del IFE, designada por la Cámara de Diputados como instrumento directo de control, cuenta a su vez con instrumentos de investigación de las finanzas partidarias con el rompimiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Instrumentos indirectos. El monitoreo de gasto. Este instrumento sólo resulta susceptible del gasto que deja huella; es decir, el que se refieren a los medios masivos de comunicación como lo son prensa, radio y televisión.

La publicidad de la información financiera de los partidos políticos (disclosure). Zovatto señala que dicho control puede generar grandes cantidades de información que ni los órganos de control, los medios de comunicación, ni los votantes son capaces de asimilar.

Coadyuvancia de otras autoridades que pueden detectar irregularidades y hacérselo saber a la autoridad electoral. Aun cuando existen nuevas reglas y órganos directos de control resulta difícil saber a ciencia cierta si un partido no reportó recursos de una fuente prohibida; por ello, las autoridades hacendarías, bancarias, congresos locales, poderes ejecutivos estatales, entre otros, resultan de gran apoyo para esta enorme labor y su éxito dependerá en gran medida de la independencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus encargos con respecto a la preferencia partidaria.

Representación política de las mujeres

Sistema de cuotas. Otro punto que vale la pena resaltar como resultado de la reforma electoral es el manejo de la equidad de género mediante el sistema de cuotas partidario. Aun cuando solamente en tres países de la región sobrepasan actualmente 20% de representación femenina en el Poder Legislativo (Costa Rica 34%, Argentina 31% y México 22.8%), en el periodo transcurrido se han generalizado y legitimado los mecanismos de acción positiva para garantizar la equidad entre hombres y mujeres, entre otros motivos porque la alta representación se ha dado exclusivamente con sistemas de cuotas. En la actualidad son excepcionales los países que no cuentan con algún mecanismo. Se dispone también de investigaciones realizadas en diferentes países sobre los efectos de la cuota, por ejemplo, Argentina (Libertino, 2002), Costa Rica (Torres, 2001), Paraguay (Soto, 1999) y, en una dimensión comparativa más amplia, la Unión Interparlamentaria (2002) y Htun (2002), que demuestran empíricamente los efectos de las cuotas.

La década de 1990 y los primeros años del siglo XXI han sido especialmente intensos en debates, sanciones y modificaciones a las leyes electorales y coincidente con un activo proceso de organización de las mujeres con demandas específicas en lo político. Pero las constantes modificaciones en diferentes aspectos muestran también que no hay nada definitivamente consagra-



do, lo que afecta a los mecanismos que impiden una mayor representación de las mujeres. Por ejemplo, en Honduras y Ecuador el mecanismo de cuotas no representa una garantía de resultados, pues allí se han adoptado sistemas de listas abiertas que anula el efecto de las cuotas.

Uno de los debates más importantes para las mujeres se refiere a la validez de que la representación por excelencia sea la territorial y que no se consideren otras diferencias relevantes para el pluralismo. En general, el movimiento de mujeres considera más conveniente para la representación femenina la existencia de circunscripciones electorales grandes, pues en ellas es mayor el efecto proporcional del sistema electoral y mayor también el efecto de las cuotas mínimas o máximas de participación de alguno de los géneros. Sin embargo hay un cuestionamiento a las circunscripciones grandes y plurinominales basado en la consideración de que, en las circunscripciones pequeñas y en las uninominales hay una relación más cercana entre electores(as) y representantes. La experiencia boliviana ha demostrado, sin embargo, que existen posibilidades de que las mujeres vayan creciendo en cantidad de votos en circunscripciones uninominales.

Igualmente, los estudios de la Unión Interparlamentaria (2002), de Htun (2002) y de diferentes investigadoras de la región comparten que las listas cerradas y bloqueadas con sistemas proporcionales de distribu-

ción de escaños resultan más favorables para la representación femenina. En la República Dominicana, por ejemplo, se considera que la incorporación del voto preferencial ha redundado en una disminución de los efectos de la cuota (Jiménez Polanco, 2003). Sin embargo, en el caso peruano, se ha demostrado que el voto preferencial ha favorecido a las mujeres.

En cuanto a la legislación sobre acciones positivas, se debe tener en cuenta que América Latina es una región del mundo que primero pasó a consagrar por ley las cuotas mínimas de participación de mujeres. Ciertamente, las acciones positivas se habían originado en Estados Unidos con un sistema de preferencias para la contratación de proveedores del Estado. La preferencia se establecía a favor de las empresas que pudiesen demostrar el aumento de personas de raza negra en sus nóminas de empleadas (os). Fueron los partidos socialistas escandinavos los que primero adoptaron las cuotas para la promoción política de las mujeres, pero se trataba de medidas partidarias y no de la legislación nacional. Argentina ha sido el país pionero en la adopción de cuotas mínimas de representación de mujeres por ley, en 1991. Es decir, el Estado obliga a los partidos políticos a presentar listas alternando nombres de mujeres y hombres.

Argentina se constituyó también en un modelo en cuanto a los efectos positivos de la cuota. Su legislación establece una cuota de 30% como mínimo de candidatas mujeres y en proporciones con posibilidades de resultar electas (Art. 60 del Código Nacional Electoral modificado por la Ley 24.012). La ley obliga a los partidos políticos a adecuar sus listas orgánicas con el fin de establecer el cupo de mujeres en las listas internas partidarias.

En México hay una cuota similar, aunque formulada como cuota máxima de 70%. Según la legislación, en el total de candidaturas que presenten los partidos políticos, tanto para senadores como para diputados, en ningún caso se incluirá más de 70% de candidatos de un mismo sexo (Art. 75 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). En caso de incumplimiento, el Instituto Federal Electoral otorga un plazo para corregir la falta y sanciona con una amonestación. En caso de reincidencia se niega el registro de las candidaturas correspondientes (Art.75c del Cofipe). Los países que no cuentan en su legislación electoral con ninguna medida de acción positiva para mejorar la representación femenina son Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.³

Labor legislativa. Nos da como puntos de coincidencia en las iniciativas revisadas propuestas en la LVIII y LIX legislatura de la Cámara de Diputados: garantizar el derecho de réplica, libertad de expresión, derecho a la información, horarios de transmisión de los mensajes de los partidos políticos, la equidad en el acceso a los medios de comunicación; uso de los partidos de los tiempos oficiales en radio y televisión durante las



campañas electorales y, regulación de la publicidad gubernamental hacia el sentido institucional, evitando propaganda partidista o la promoción de algún servidor público. Con lo anterior, podemos constatar que las mismas fueron en gran medida consideradas para generar la reforma en comento.

Impacto de la Reforma Electoral

constitucional en las leyes secundarias

El artículo 6° consagra el derecho a la información, la libertad de expresión y derecho de réplica. Esta última permitirá que se aclaren de forma veraz los hechos y datos publicados que puedan afectar a un candidato o partido político. Los ordenamientos para su aplicación serán el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Radio y Televisión.

El artículo 41 constitucional es, sin duda, el argumento central de la reforma, ya que en ella se prevé la manera de formar partidos políticos libres de intervención de organizaciones gremiales, el financiamiento público generando nuevas fórmulas de cálculo, el acceso de los partidos a los medios de comunicación social, el IFE como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, las reglas para el uso de propaganda política o electoral, como lo es la prohibición de expresiones que denigren a instituciones y partidos políticos o calumnias a perso-

³ Derecho a la Información en México, Juan José Ríos Estavillo, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2005, pp. 39-53



nas, duración de campañas y precampañas, creación de la Contraloría General del IFE, rompimiento de los secretos bancario fiduciario y fiscal, entre otros.

La aplicación de los ordenamientos atañe al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley sobre Delitos de Imprenta, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley de fiscalización Superior de la Federación, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Código Fiscal de la Federación, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Código Electoral del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 99 tiene que ver específicamente con la facultad que tiene cualquier ciudadano para acudir al Tribunal Electoral, habiendo agotado previamente las instancias partidarias, el funcionamiento e integración del Tribunal Electoral, así como la facultad de atracción de la Sala Superior para los asuntos de su competencia y la elección escalonada de los magistrados que integren las salas Superior y regionales. Los ordenamientos que corresponderán en esta materia son la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 108 agrega como servidores públicos a toda persona que desempeñe empleo, cargo o co-

misión en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los servidores públicos de los organismos dotados de autonomía como lo son: la Contraloría General del IFE y el órgano técnico del Consejo General del IFE. La legislación que procederá a su aplicación es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Aunado al ajuste que deba realizarse en la legislación secundaria federal, también procederá en las leyes locales; por ende, los artículos 116, 122 y 134 prevén la concurrencia de elecciones, organización y procesos electorales, acceso a radio y televisión, duración de campañas y precampañas, garantizar elecciones libres, prohibición de propaganda personalizada del servidor público y el régimen de sanciones que proceda a nivel local. Los ordenamientos implicados para su aplicación son los siguientes: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley General de Desarrollo Social.

Finalmente, se hace mención a los artículos transitorios del Decreto constitucional que establecen los tiempos para la adecuación a la legislación secundaria;

para el caso de leyes federales, el artículo tercero establece un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir del inicio de la vigencia del Decreto; para el caso de leyes locales, el artículo sexto indica que será, a más tardar, un año a partir de su entrada en vigor.

Consideraciones finales

1. La Reforma constitucional además de establecer nuevas reglas para los procedimientos e instituciones electorales, robustece el acceso a la información dado que en gran parte las acciones son tendientes a formular transparencia. No sólo resulta necesario tener acceso a la información sin saber lo que se realiza, las reformas deben impulsar la certeza de los nuevos elementos.
2. Existe la necesidad de emplear los vocablos correctos respecto a la conceptualización y naturaleza jurídica de la libertad de expresión y el derecho a la información, ya que suelen ser citados como equivalentes.
3. Por lo que respecta a la obligación de los partidos de asegurar la equidad de género, es un fenómeno que se da en los sistemas de cuotas que surgió como mecanismo compensatorio sobre la

paridad y debido a los obstáculos de la cultura política buscando mejorar la representación femenina. Lo anterior resulta ocioso para la nación, en el sentido estricto de necesitar representantes comprometidos y capaces con independencia de su género; sin embargo, por las razones expuestas, actualmente debe ser un compromiso.

4. Ahora, los sujetos que podrán acceder a los datos bancarios, fiscales y fiduciarios serán: instituciones de crédito, titular o beneficiario, depositante, deudor, fideicomisario, fideicomitente, fiduciario, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contribuyente, sociedades de información crediticia, autoridades hacendarias, autoridades judiciales y el Instituto Federal Electoral a través del órgano técnico del Consejo General.
5. Los tiempos designados para la permanencia en el cargo de los nuevos consejeros, refleja mayor pluralidad, al acotar la garantía de permanencia en el cargo o, mejor dicho, la inamovilidad.
- 6.. Las nuevas reglas para la publicidad en medios electrónicos como facultad del Instituto Federal Electoral, representa mayor proporcionalidad en su acceso a los partidos políticos conforme a los resultados electorales.

Fuentes

Legislación

- 1.- Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- 3.- Ley Federal de Radio y Televisión
- 4.- Ley sobre Delitos de Imprenta
- 5.- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- 6.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- 7.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- 8.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 9.- Código Penal Federal
- 10.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- 11.- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- 12.- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- 13.- Código Fiscal de la Federación
- 14.- Ley de Instituciones de Crédito
- 15.- Ley General de títulos y Operaciones de Crédito
- 16.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- 17.- Ley General de Desarrollo Social
- 18.- Ley Federal de Procedimientos Administrativos
- 19.- Estatuto del Gobierno del Distrito Federal
- 20.- Código Electoral del Distrito Federal

Sitios de Internet

- 1.- www.cddhcu.gob.mx
- 2.- www.segob.gob.mx
- 3.- www.inacipe.gob.mx
- 4.- www.oem.com.mx
- 5.- www.lajornada.com
- 6.- www.reforma.com
- 7.- www.eluniversal.com
- 8.- www.clubdeperiodistas.com.mx
- 9.- www.letraslibres.com



y hidroc

La situación por la que atraviesa Pemex le es adversa en diferentes aspectos. Sus reservas probadas disminuyeron sustancialmente, hoy tienen una vida útil de sólo 9 años; el costo de producción por barril aumentó significativamente en el último lustro; la producción de gas natural, gasolinas y otros petrolíferos no alcanza para abastecer al mercado interno; el país cuenta con yacimientos importantes a grandes profundidades en el mar, que no se explotan por insuficiencia de recursos y tecnología. Enfrenta también problemas financieros, fiscales y laborales: escasez de recursos para hacer las inversiones necesarias; una carga fiscal que le impide tener utilidades luego de impuestos; y pasivos por endeudamiento y por compromisos laborales, equivalentes al valor de sus activos.

Está también a la zaga de las estrategias que otros países productores emprenden para garantizar la seguridad energética y resistir las presiones de los grandes consumidores; y en prácticas tecnológicas, financieras y de gestión, que arriesgan su viabilidad a mediano y largo plazos. Estos rezagos y problemas le ponen en clara desventaja respecto a otras petroleras mundiales, tanto privadas como de origen estatal, cuyo desempeño es muy superior a los estándares con los que Pemex opera.

De ello, hay una clara conciencia social en el sentido de que la política energética tiene que ser parte nodal de la agenda pública y, en sintonía con esa demanda, el Ejecutivo, el Congreso y otros actores políticos y sociales, delimitan sus visiones respecto al futuro, no sólo de Pemex, sino sobre el papel que los hidrocarburos deberán jugar en México en los años venideros.



Situación perspectivas de los carburos en México*

Mario Campos Mota

Aunque las causas por la que atraviesan los hidrocarburos en nuestro país se vinieron gestando a lo largo de varios años, no fue sino hasta 2007, con el arranque de esta administración, cuando esa preocupación social, externada por los más diversos sectores, se colocó como un asunto neurálgico de la agenda pública, tanto del Congreso como de la Presidencia de la República.

En ello fueron determinantes el informe de resultados respecto al desempeño de Pemex y sus subsidiarias durante el ejercicio de 2006 y los reportes subsecuentes que trimestralmente se han dado a conocer, en los

que se confirman las tendencias que ya se apuntaban, a un acelerado agotamiento de las reservas probadas y a una eventual reconversión de México de país exportador a uno con importación neta de hidrocarburos a muy corto plazo, de no tomarse previsiones en lo inmediato.

En este artículo se da cuenta someramente de la situación en que se encuentran los hidrocarburos en México; las tendencias mundiales en esa materia; datos comparativos de Pemex respecto a petroleras líderes de otros países y los diferentes proyectos que en nuestro país se contemplan con respecto al futuro de Pemex y los hidrocarburos.

*El presente artículo es una síntesis de la investigación que con el mismo nombre realizó el IILSEN en el mes de noviembre de 2007. Puede ser consultado integralmente en la siguiente dirección: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/variados/Hidrocarburos_Mexico.pdf. En él pueden apreciarse gráficos, tendencias y comparativos de lo que aquí se expone de manera sucinta.

Situación Actual

Pemex enfrenta en la actualidad diferentes problemas: en producción y exportación; en lo fiscal, lo financiero y en el terreno laboral.

Sobre la producción y exportación son de destacar los siguientes aspectos:

- En seis años, entre 2000 y 2006, las reservas probadas disminuyeron en más de la mitad, al pasar en ese periodo de 32.6 mil millones de barriles (MMB) a sólo 11.2 MMB, mermando su vida útil de 24 a 9 años (Pemex, 2007a).

- Existe en potencia una cantidad similar de reservas probables (Lajous, 2007a), que no son aprovechables en el corto plazo por la cuantía de inversiones que requiere su adecuada explotación, para lo que no se dispondrá de los recursos necesarios de persistir las condiciones financieras y operativas con las que funciona la empresa. De realizarse dichas inversiones, esas reservas serían utilizables en un periodo no menor a 10 años, con lo que se tendrían reservas para otros nueve a un ritmo de explotación como el actual.

- Aunque ha habido un repunte en la tasa de restitución de reservas al pasar del 30 al 35% anual, se está muy lejos del ideal de sustitución al 100%, y muy por abajo de los índices de otros grades productores: Noruega que lo hace al 75%.

- Con el desplome acelerado de Cantarell inició en general la declinación en la producción y de las exportaciones de crudo a partir de 2005, en el que ambas alcanzaron su punto máximo: 3.4 millones de barriles diarios (mbd) producidos y 1.9 exportados, para situarse en 3.1 y 1.6 respectivamente en 2006, tendencias que se acentuarán en los próximos años (Sener, 2007).

- Aunque el costo de producción por barril sigue siendo competitivo, en ese periodo aumentó en un 175% al pasar de 2.7 a 7.3 dólares. Dicho costo se disparará con el declive de hidrocarburos superficiales.

- Rezagos marcados en la investigación y la tecnología necesarias para la exploración y explotación en aguas profundas y la inexistencia de ésta en el mercado; transferencia condicionada a la aceptación de contratos de riesgo.

- Capacidad insuficiente para refinar gasolinas y para el procesamiento de crudos para la producción de petroquímicos: de la primera se importa el 40% de la que se consume, datando la construcción de la última refinería de la década de los 70 (la de Azcapotzalco tuvo que cerrarse), en tanto que la balanza en petroquímicos y gas natural continúa siendo deficitaria: hasta una quinta parte del gas que se consume tiene que importarse y hay un déficit anual por 7 mil millones de dólares en petroquímicos.

En cuanto a problemas laborales, financieros y fiscales, enfrenta los siguientes:

- Una carga impositiva que ha llegado a rebasar el 100% de sus utilidades antes de impuestos: fue de 113% en 2005 y de 96% en

2006, lo que le impide a la empresa las inversiones necesarias para su expansión y modernización (Pemex, 2007b). Ello equivale al 55% de sus ventas totales y al 30% del gasto programable en el Presupuesto de Egresos.

- Una deuda que tan sólo en el 2006 llegó a 0.54 billones de pesos, contraída en su mayor parte bajo la figura de Pidiregas*, que resulta demasiado onerosa para la empresa;

- Un pasivo laboral que arrastra desde hace varios años y que se sitúa actualmente en más de medio billón de pesos;

- En general, los pasivos que enfrenta la empresa por más de un billón de pesos, que igualan casi el valor de sus activos;

- Necesidades inmediatas de más de 24 mil millones de pesos anuales (N.A.)** tan solo para asegurar el nivel de producción actual y avanzar en autosuficiencia de gas y petroquímicos (Shields, David 2006). Y, más a mediano plazo, estimaciones de inversión hasta por 500 mil millones de pesos para explotar las reservas probables y posibles en el Golfo de México;

- Problemas serios de falta de productividad y de eficiencia por su sobrecargada plantilla laboral y su contrato colectivo;

- Opacidad y corrupción, por insuficiencia o inexistencia de controles para la transparencia y rendición de cuentas.

El entorno Mundial

Pese al rápido desarrollo de energías alternas a los hidrocarburos, como el etanol y el biodiesel a base de maíz y caña de azúcar, principalmente por Brasil y Estados Unidos, distan mucho de representar en los plazos corto y mediano, una efectiva solución para disminuir sensiblemente el consumo de la de origen fósil _entre petróleo, gas natural y carbón_. Mientras que aquellos representan el 1% de la energía mundial que se consume, la última significa todavía un 90%, correspondiendo 40% al petróleo (Ortuño, 2006).

Con todo y que Estados Unidos, China, India y Europa Occidental han incrementado exponencialmente su consumo para mantener sus plantas productivas _80 millones de barriles de consumo diario mundial tan sólo en petróleo, ante a una oferta de 82 millones_ y, aun cuando en años venideros seguirá aumentando la demanda, se estima que, al menos por otras 3 o 4 décadas, seguirá siendo base para el crecimiento económico (Arzate, Op. Cit):

“...tan sólo de los países pertenecientes a la OPEP estaría fluyendo hasta un 50% de los recursos petrolíferos entre el 2020 y el año 2050...”

Ello, pese a los diversos escenarios que apuntan a un sostenimiento de los altos precios como los que se han dado en los últimos años. Como señala Adrián Lajous

(2006b), pasó ya la época del petróleo a bajos precios, debido no sólo al aumento exponencial de la demanda sino al agotamiento acelerado para su explotación en aguas superficiales, y la dificultad creciente para explorar reservas y producir en aguas a dos o más kilómetros de profundidad, con el consecuente incremento de los costos de producir.

Si ya de por sí muchos de los grandes productores consideraban como estratégico a este recurso por su existencia finita, ahora con mucha más razón, al situarlo en el centro de su geopolítica y de sus estrategias de seguridad por las presiones que ejercen y seguirán ejerciendo los principales países consumidores para que el recurso se siga sobreexplotando, para atender la demanda o incrementar los stocks, como lo hace Estados Unidos (Lajous 2006b), pese a ser también productor en gran escala.

Es en ese contexto que a nivel mundial comienza a experimentarse una profunda reconfiguración del sector, que se traduce en estrategias de las que desafortunadamente México no es partícipe, o no al menos como otros países productores lo hacen, lo cual puede perfilarse en las siguientes líneas:

- *El fortalecimiento de las organizaciones de países productores _señaladamente la OPEP_ para intercambiar tecnología y comercializar en las mejores condiciones, frente a los bloques de los altos consumidores.*

- *Racionalización en la explotación del recurso para asegurar a largo plazo la seguridad energética, y diversificación creciente de mercados para resistir en algún grado las presiones de un país o grupo de países.*

- *Añadir el máximo de valor a su producción privilegiando, cada vez más, las exportaciones de los productos procesados a nivel interno.*

- *Simultáneamente a la racionalización del recurso, intensificar sus investigaciones en el desarrollo de energías alternas, en previsión de la extinción de aquella riqueza.*

- *Inyecciones crecientes de recursos para la investigación en exploración y producción, mediante mezclas indistintas de inversión pública y privada.*

- *Avances en investigación y desarrollo de tecnologías para producción en aguas profundas: primero para sus propias necesidades, y luego para intercambiarla ventajosamente por derechos a explotar y producir en cualquier país en el que se encuentren las reservas.*

Derivado de lo anterior, la suscripción de alianzas estratégicas y de contratos de riesgo, en donde un ingrediente principal está constituido por la inversión de origen privado con derecho a participar proporcionalmente en los rendimientos.

De manera adicional y, desde luego no menos importante, esa recomposición del sector a nivel mundial está modificando el perfil que prevalecía hasta hace pocos años, en el que las tradicionales compañías privadas _Shell, Exxon, British, etc._ marcaban el ritmo, orientación y condiciones para la operación de la industria, para dar paso a un papel más protagónico, y prevaleciente en muchas áreas, de las petroleras de origen estatal de los principales países productores. Son los casos, entre otros, de Rusia, Arabia Saudita, Brasil, Noruega, Canadá, Nigeria y Venezuela, los que, al tiempo que aseguran su futuro energético, abren algunos campos a la inversión privada o mixta y al intercambio de tecnologías como parte importante de ese aseguramiento y de su prosperidad en perspectiva.

Tan hondo ha sido el cambio (Hoyos, 2007) que, a diferencia de hace pocos años, las petroleras de origen estatal a nivel mundial, disponen de más del 70% de las reservas probadas y probables de hidrocarburos y disputan con éxito a las privadas, en el terreno del avance tecnológico.

Con respecto a la existencia de éstas, y a su probable duración, se presentan dos escenarios (Ortuño, Op. Cit.): el optimista en el que habría reservas por tres billones de barriles, y otro más realista que prevé solo 1.05 billones con duraciones de 80 y 50 años respectivamente, siendo los países de Oriente Medio y los del Mar Caspio (incluida la Federación Rusa) quienes las concentran hasta en un 65 y 16%, para una vida útil de 87 y 76 años, frente a México, al que le alcanzarán para nueve o diez, antes de convertirse en importador neto. De hecho, en el hemisferio será solo Venezuela la que asegure una duración similar de sus reservas a la de aquellas regiones y si acaso Brasil, que recientemente anunció importantes descubrimientos, sujetos aún a una valoración apropiada de la SEC*.

Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto: Se trata de endeudamientos a largo plazo de los que ha tenido que echar mano la paraestatal para que no se congelen las inversiones que requiere, ante la asfixia fiscal a la que se le somete por parte de la SHCP.

*N.A: Al parecer son cálculos conservadores. En opinión del director general de la paraestatal, la aprobación del régimen fiscal que permitirán a Pemex disponer de 29 mil 700 millones de pesos, serán insuficientes para los planes operativos que se contemplan (Reyes Heróles, Jesús, 2007).
“... tan sólo de los países pertenecientes a la OPEP estaría fluyendo hasta un 50% de los recursos petrolíferos entre el 2020 y el año 2050...”*

Securities and Exchange Commission: Agencia avalada por los países productores de petróleo para dictaminar sobre los montos de reservas probadas, a fin de dar seguridades a los inversionistas en las empresas del sector que cotizan en los mercados financieros internacionales. La incorporación de México a ella fue lo que hizo que se modificara radicalmente la existencia de reservas, por el cambio de criterios para valorarlas, y que sus cifras respectivas hayan caído tan abruptamente desde hace algunos años.

Si en algo se distinguen esos países, o al menos algunos de ellos, que cuentan con petroleras estatales competitivas _Saudi-Aramco, Gazprom en Rusia, CNPC en China, Pdvsa en Venezuela, Statoil-Hydro en Noruega o Petrobrás_ es en que sus modelos exitosos derivan de las mejores prácticas que han logrado implementar, no sólo en lo referido a nuevas tecnologías sino también en sus esquemas de organización y de gestión administrativa y financiera. Al menos tres de ellos, muy cercanos a México, por el interés que legisladores del país han mostrado para acceder a un conocimiento mayor de la forma en que operan, comparten algunas características, en las que al parecer se sustenta parte importante de su bonanza.

Se trata de los modelos que adoptaron en diferentes momentos, pero todos en la segunda mitad del siglo pasado, Canadá (Patterson, 2007), Noruega (Estrada, 2006) y Brasil (Red Mexicana de Energía, 2006), en mayor o menor medida referentes obligados para petroleras nacionales o estatales de otros países. Más allá de sus especificidades, momentos y coyunturas que cada uno de esos países enfrentó, sus modelos tienen en común algunos rasgos:

- Aseguran la soberanía respecto a sus recursos y dan nitidez en las formas y modalidades de explotación.

- Agregan valor a su producción, privilegiando la exportación de productos procesados.

- Invierten enormes volúmenes de recursos en mezclas en las que prevalecen los recursos públicos sobre los de origen privado.

- Su permanente preocupación por la investigación, la tecnología y cuidado del ambiente, les coloca a la vanguardia, compitiendo con petroleras privadas.

- Dejan atrás la visión doméstica para expandirse trasfronteras y en forma transoceánica, mediante alianzas estratégicas con petroleras públicas y privadas, sin arriesgar el dominio estatal sobre sus recursos.

- Aseguramiento de márgenes razonables de utilidad después de impuestos para soportar las inversiones que apoyen expansiones futuras. En ocasiones, condonaciones fiscales durante periodos cortos que aseguraron el despegue.

- Clara diferenciación de órganos normativos que dictan la política y la estrategia general de los ejecutivos y de las empresas responsables de la operación.



- Formación de cuadros y desarrollo de habilidades gerenciales, en estrecha relación con los aspectos técnicos del negocio.

- Transparencia y rendición de cuentas a los poderes legislativos, a la sociedad y, en su caso, a los inversionistas minoritarios.

Fueron medidas como éstas las que han permitido a los modelos descritos poner a sus países a la vanguardia y alcanzar indicadores competitivos de desempeño, estratégicos y de gestión, al nivel de los obtenidos por las grandes compañías privadas con antecedentes de más de un siglo en el negocio.

{ [...] rezagos y problemas tanto en prácticas tecnológicas, financieras y de gestión, le ponen en clara desventaja respecto a otras petroleras mundiales }



Algunos Indicadores Comparativos Relevantes

Conforme a alguna información disponible es posible realizar ciertas comparaciones en indicadores (centro de Investigaciones Estratégicas para México, 2006) entre algunas de las principales empresas productoras privadas y públicas más representativas _Pemex incluido_.

- Mientras que Petrobrás o Chevron-Exxon cubren impuestos sobre utilidad bruta de 73 y 76%, Pemex ronda el 100%; Petrobrás sólo cubre un 36%.

- En relación con impuestos sobre ventas, Pemex cubre proporcionalmente entre dos y tres veces más de lo que lo hacen Exxon, Shell, Petrobrás o Chevron Texaco.

- Con respecto a esas mismas empresas, su relación de ventas contra producción fue entre tres y cinco veces menor, y 6 veces con respecto a British Petroleum.

- Sobre los niveles de producción respecto al número de trabajadores, destaca que, a pesar de ser la de Pemex la producción más alta, emplea un 36% más de trabajadores que British y un 64% más que Chevron.

- En cuanto a los pasivos de Pemex que son del orden del 95% de sus activos, proporcionalmente son tres veces superiores a los de Chevron y British, y dos veces mayores a los de Exxon, Petrobrás o Shell.

- Proporcionalmente Pemex invierte en exploración menos de la mitad de lo que lo hace Exxon y tres cuartas partes de lo que destinan Petrobrás o Chevron.

- En apenas siete años los costos por barril en descubrimiento y desarrollo de yacimientos han aumentado en 300% al haber pasado de 2.6 a 7.9 Dlls., cuando en las empresas restantes se incrementaron apenas en niveles del 50 al 100%.

- En comparación con otras empresas como Shell, Pemex llega a aportar hasta siete veces más para el sostenimiento de las finanzas públicas, y casi dos veces más que Exxon, Chevron, Petrobrás o British.

Son las desventajas en esos y en otros indicadores que presenta Pemex, resultantes de algunas causas como las señaladas, las que le tienen al borde del colapso, y a partir de lo cual deberán adoptarse decisiones y políticas de Estado, ampliamente consensadas con los sectores sociales.

Las perspectivas sobre el futuro de Pemex

Habiendo coincidencia entre las diferentes formaciones políticas sobre la importancia del nuevo régimen fiscal que permitirá a Pemex disponer de recursos crecientes para operar _30 mil millones en este año, para llegar a 42 mil en el 2012_ también la hay en que se trata sólo de un apoyo para enfrentar retos inmediatos, que no resolverá sus problemas estructurales.

Ante ello, ya se perfilan diversas propuestas. De manera simplificada podrían identificarse como la posición apremiante o de emergencia sostenida por el gobierno y el partido en el poder; un proyecto alternativo que impulsa el Frente Amplio Progresista y la visión modernizadora del Grupo Parlamentario del PRI, en torno a sendos enfoques sobre Pemex, los hidrocarburos y su papel en el futuro de México.

Con excepción del proyecto alternativo (López Obrador, 2007), los contornos de las otras dos visiones aún no están bien definidas, siendo posible inferir sus principales características, a partir de trascendidos a los medios, en el caso del de la posición apremiante (El Universal)*; o bien, por posicionamientos públicos de algunos legisladores, en este caso, para la visión modernizadora.

Posición Apremiante o de Emergencia (Gobierno)	Proyecto Alternativo para Rescatar y Desarrollar el sector Energético (AMLO)	Visión Modernizadora: Soberanía y Seguridad (GPPRI)
<ul style="list-style-type: none"> - Amenaza a corto plazo de la extinción total de las reservas probadas - Grandes potenciales en el Golfo de México a profundidades de entre 2 y 3 kilómetros inexplotables por falta de tecnología - Las cuantiosas inversiones que requiere Pemex serán insostenibles con recursos públicos. Urge abrir la industria en todos sus segmentos a la inversión privada - Reformas constitucionales y jurídicas para destrabar el flujo a la inversión privada - Importa aprovechar recursos del subsuelo, al margen del origen de la inversión - Imperativo de aceptar contratos de riesgo con empresas extranjeras, que disponen de tecnologías para la exploración y explotación en aguas profundas - El oneroso contrato colectivo en Pemex y su pasivo laboral son causa importante de baja de productividad y falta de competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir gasto del Gobierno Federal para obtener ahorros hasta por 200 mmdp - Rescate integral de PEMEX, fusionando sus empresas subsidiarias en una sola - Que todo el excedente presupuestal petrolero se invierta en el sector energético: 200 mmdp anuales - Destinar aumento de recursos a proyectos urgentes: exploración en aguas someras y profundas, construcción de refinerías, modernización, ampliación de petroquímicas e inversión en mantenimiento y seguridad - Pago de PIDIREGAS mediante emisión de bonos y con parte las reservas internacionales del Banco de México. - Un cambio en el esquema actual de contratos de Pemex: transparentar licitaciones y prescindir de Pidiregas; - Impulso al desarrollo científico y tecnológico en hidrocarburos y fuentes renovables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Preservar en sus términos el Artículo 27 Constitucional - Soberanía y seguridad en materia de energéticos; - Rechazo a contratos de riesgo - Posibilidad de alianzas estratégicas - Asegurar los actuales niveles de producción; y lograr restitución de reservas al 70% - Hacer de Pemex, el motor del desarrollo económico y social - Combate a corrupción. Transparencia y rendición de cuentas - Hacer de Pemex una empresa moderna, eficiente y competitiva

**El medio da cuenta de algunas iniciativas que se habrían confeccionado en Sener, de conformidad con el anuncio del Presidente Calderón del 29 de octubre en el sentido de profundizar las reformas estructurales, entre otras, la energética.*

Referencias Bibliográficas

- Pemex 1977a, Informe Anual 2006, febrero de 2007.
- PEMEX 1997b, Informe Trimestral a septiembre de 2007, Octubre de 2007
- Lajous, Adrián 2007a. "México: producción y reservas de petróleo y gas natural". Observatorio Ciudadano de Energía, A. C., 15 de enero de 2007.
- 2006b. Política Petrolera Exterior, La Jornada, 18 de marzo de 2006.
- Sener, Programa Sectorial de Energía 2007-2012.
- Shields, David, La Reforma Petrolera, Ed. Planeta, 2006.
- Reyes Heróles, Jesús, Versión estenográfica de su comparecencia en la Comisión de Energía, Senado de la República, octubre 11 de 2007.
- Ortuño Arzate, Salvador, Investigador del Instituto Mexicano del - Petróleo, "¿Se está acabando el Petróleo?" en Red Mexicana de Energía, 2006.
- Hoyos, Carlota, "The New Seven Sisters", Financial Times, 11 de marzo de 2007.
- Patterson, Lorena, "La Experiencia Canadiense en el Sector Petrolero", Seminario sobre Mejores Prácticas Internacionales de Energía en Red Mexicana de Energía, México, Marzo 2007.
- Estrada, Estrada Javier, "El Modelo Petrolero Noruego y sus Beneficios", Director de Análisis Energética, en Energía a Debate, noviembre 2006.
- Red Mexicana de Energía, Petrobrás, Proceso de Transformación Organizacional, Mejores Prácticas Internacionales, 2006.
- Centro de Investigaciones Estratégicas para México, 2006, "Benchmarking de 6 Grandes Empresas Petroleras.
- López Obrador, Andrés Manuel, "Proyecto Alternativo para Rescatar y Desarrollar el Sector Energético" presentado por AMLO.
- El Universal, 6 de noviembre de 2007.
- Rojas, Francisco, "El dilema de PEMEX", El Universal, 9 noviembre de 2007.
- El Desafío de PEMEX, en suplemento Enfoque del diario Reforma, 20 de enero de 2008.

Competitividad:



Un análisis de la posición de México en el Reporte Global del Foro Económico Mundial en la materia

Rafael Muñoz Ordóñez

El Foro Económico Mundial, en su Reporte Global de Competitividad, ha puesto de manifiesto que el proceso de apertura que ha presentado el país no ha impactado favorablemente el crecimiento económico. México ha descendido de la posición 49 a la 52 respecto a 131 economías, lo que contrasta con el papel chileno en la materia. El presente documento es una exposición y análisis del documento en cuestión en relación al papel que México ha desempeñado en este rubro. El documento muestra que no se ha tenido la capacidad de reducir costos en factores como el energético, el transporte y el financiamiento. Lo anterior ha determinado que los esfuerzos por incrementar la productividad de la mano de obra se diluyan ante el incremento de los costos de producción. China es el reto para México y otros países exportadores, y para ello se requiere de competitividad, entendida ésta como la capacidad de un país para retener y atraer inversiones. Los factores que se deben desarrollar, según el diagnóstico presentado en el Reporte, son: Los sectores económicos con potencial; los gobiernos eficientes y eficaces; los sectores precursores de clase mundial; los mercados de factores eficientes; un sistema político estable y funcional; una macroeconomía estable; una sociedad incluyente, preparada, segura y sana; el manejo sustentable del medio ambiente; un sistema de derecho confiable y objetivo; la inclusión de nuevas tecnologías en los procesos productivos; la inversión en infraestructura y un marco regulatorio flexible en el tratamiento empresarial.

Competitividad

La competitividad es un concepto comparativo sobre la habilidad de actuación de una empresa, sector o país para vender o abastecer de bienes a un mercado dado. En un ámbito nacional es la capacidad de un país de atraer y retener inversión.

En años recientes, el concepto de competitividad se ha posicionado como un nuevo paradigma en el estudio del desarrollo económico; el mismo concepto concientiza sobre los límites y retos que devienen de la participación en el mercado global cuando, de forma simultánea, la efectividad del gobierno es constreñida por límites presupuestales y el sector privado enfrenta importantes barreras para competir en los mercados domésticos e internacionales.

El término, en un sentido más extenso, sirve también para referir, en el sentido mencionado, a países, regiones o ciudades. Recientemente, los países han buscado aumentar su nivel de competitividad en el mercado global. Irlanda (1997), Grecia (2003), Croacia (2004), Bahrein (2005), Filipinas (2006), Guyana y República Dominicana, son algunos ejemplos de países que cuentan con consejos consultivos o agencias especiales de gobierno que se encargan del fenómeno de la competitividad.

El modelo institucional aplicado en los programas de competitividad nacional llevados a cabo por dichos cuerpos varían, evidentemente, de país a país, sin embargo existen elementos comunes:

Los programas gozan de un fuerte apoyo de las altas cúpulas de la autoridad política, lo cual aporta credibilidad, con los actores adecuados, en el sector privado.

Usualmente el consejo o junta de gobierno tendrá un líder (presidente, secretario, ministro,...) que pertenece al sector público y otro representante del sector privado. Lo anterior sin menospreciar el rol del sector público en el momento de formular estrategias, supervisión e implementación de los programas de competitividad nacional sino replanteando la actuación del sector privado en términos de liderazgo compartido con el gobierno, fuerte y dinámico, que fácticamente ostenta el sector privado en todos los niveles: local, nacional y empresarial.

En una primera instancia, el programa debe proveer un claro diagnóstico de los problemas que enfrenta la economía, con una visión incluyente, aplicable al universo de actores ávidos en la búsqueda de un cambio en la situación económica y la implementación de una

estrategia de crecimiento allende las fronteras nacionales.

Finalmente, la mayoría de los programas referidos comparten una visión común sobre la importancia de las redes empresariales como un principio organizacional para llevar a cabo acciones conjuntas. Los programas que apoyan la asociación entre particulares, sociedad civil, instituciones públicas y políticas, pueden identificar las barreras a la competitividad con mayor facilidad, desarrollar decisiones coyunturales sobre políticas estratégicas e inversiones, y lograr mejores resultados en la implementación.

La competitividad nacional se considera particularmente importante para países que dependen del comercio y de la inversión extranjera directa, pues al incrementar la escala necesaria de productividad se llegan a generar avances en la calidad de vida. El Consejo Nacional de Competitividad Irlandés usa una estructura denominada Pirámide de Competitividad para simplificar el estudio de los factores que inciden en la competitividad nacional, el cual distingue entre las políticas relativas al ambiente de negocios, la infraestructura física y la infraestructura en conocimientos, y las condiciones esenciales de competitividad que estas políticas podrían incentivar, incluyendo indicadores del desempeño de los negocios, productividad, precios y costos de insumos para los negocios.

El reporte global de competitividad del Foro Económico Mundial

El Foro Económico Mundial es una organización independiente comprometida a informar sobre el estado del mundo. Fundada por la contribución de 1000 de las corporaciones más importantes del mundo, el foro actúa con espíritu empresarial en los intereses públicos globales del crecimiento económico y del progreso social.

El Reporte Global de Competitividad (RGC), elaborado en colaboración con el Centro para el Desarrollo Internacional (Center for International Development –CID) de la Universidad de Harvard, es producto de la actividad investigativa del Foro Económico Mundial (FEM), el cual es concebido como una herramienta gerencial a nivel internacional, que determina a su vez la potencial realización de inversiones y negocios alrededor del mundo. El RGC es producido en colaboración con academias líderes en el mundo entero y una red global de 122 institutos asociados, donde se analiza la posición competitiva de un grupo de 117 países.

{ [...] En años recientes, el concepto de competitividad se ha posicionado como un nuevo paradigma en el estudio del desarrollo económico }

El reporte es único, ya que su metodología combina información pública disponible e información de encuestas que registran las percepciones y observaciones de los líderes en negocios de un país específico.

El reporte global de competitividad es útil para entender los factores que determinan el crecimiento de la economía y explicar por qué algunos países son más exitosos que otros en niveles de ingresos y oportunidades para su población y en elevar su ranking de competitividad internacional.

El RGC se divide en tres subíndices, subdivididos a su vez en doce pilares:

Subíndice A: Requerimientos Básicos

- Primer Pilar: Instituciones
- Segundo Pilar: Infraestructura
- Tercer Pilar: Estabilidad Macroeconómica
- Cuarto Pilar: Salud y Educación Primaria

Subíndice B: Mejoras a la Eficiencia

- Quinto Pilar: Educación Superior y Capacitación
- Sexto Pilar: Eficiencia del Mercado de Bienes
- Séptimo Pilar: Eficiencia del Mercado Laboral
- Octavo Pilar: Sofisticación de los Mercados Financieros
- Noveno Pilar: Capacidad Tecnológica
- Décimo Pilar: Magnitud del Mercado

Subíndice C: Innovación y Factores de Sofisticación

- Decimoprimer Pilar: Sofisticación de los Negocios
- Duodécimo Pilar: Innovación

La Situación de México en el Reporte Global de Competitividad

A continuación se presenta un balance de la posición de México con respecto a otras 130 (es decir, 131 en total) economías en el RGC, dividido en factores considerados como ventajas o desventajas en el Reporte:

Índice de Competitividad Global 2007/2008: Posición 52

Subíndice A: Requerimientos Básicos, Posición 56

- **Primer Pilar:** Instituciones, Posición 85

Ventajas: El informe no reporta ventajas en este rubro dentro del país, situación que resulta alarmante y refleja la necesidad de llevar a cabo medidas al respecto para mejorar la perspectiva del mercado de las instituciones mexicanas.



Desventajas:

- Crimen Organizado: Posición: 120
- Confiabilidad de los Servicios de Policía: Posición 119
- Costos para los Negocios del Crimen y la Violencia: Posición 119
- Cargas Regulatorias: Posición 112
- Eficiencia de la Estructura Legal: Posición 96
- Percepción Pública de los Políticos: Posición 91
- Favoritismo en las Decisiones Gubernamentales: Posición 90
- Diversificación de los Recursos Públicos: Posición 80
- Derechos de Propiedad: Posición 77
- Transparencia en las Políticas de Gobierno: Posición 76
- Independencia Judicial: Posición 75
- Fuerza de los estándares de Auditorías y Reportes: Posición 69
- Protección de los intereses de accionistas minoritarios: Posición 68
- Eficacia de las Organizaciones Empresariales: Posición 67
- Protección a la Propiedad Intelectual: Posición 65
- Gastos Gubernamentales Mal Encausados: Posición 61
- Costos Empresariales del Terrorismo: Posición 53
- Comportamiento Ético de la Empresas: Posición 51

- **Segundo Pilar:** Infraestructura, Posición 61

Ventajas: De los ocho puntos en el presente pilar, sólo uno constituye una ventaja para el RGC:
Área disponible para Asentar Negocios (kms): Posición 18

Desventajas:

Calidad de la Infraestructura portuaria: Posición 91
 Calidad del Abastecimiento Eléctrico: Posición 82
 Calidad de la Infraestructura Ferroviaria: Posición 74
 Calidad de la Infraestructura en General: Posición 69
 Líneas Telefónicas: Posición 65
 Calidad de la Infraestructura relativa al Transporte Aéreo: Posición 60
 Calidad de los Caminos: Posición 59

-Tercer Pilar: Estabilidad Macroeconómica, Posición 35

Ventajas: Cabe destacar en este punto que los dos últimos rubros considerados como tales se encuentran cercanos a la posición 51 que, en términos del Reporte, a partir de tal posición, pueden ser considerados como desventajas.

Deuda Externa: Posición 23
 Magnitud de las Tasas de Intereses: Posición 46
 Superávit/Déficit Gubernamental: Posición 49

Desventajas:

Tasa de Ahorros Nacionales: Posición 67
 Inflación Posición 54

- Cuarto Pilar: Salud y Educación Primaria, Posición 55

Ventajas:

Porcentaje de Inscritos a Nivel Primaria: Posición 23
 Gasto en Educación: Posición 33
 Impacto de la Tuberculosis en los Negocios: Posición 37
 Incidencia de la Tuberculosis: Posición 39
 Impacto de la Malaria en los Negocios: Posición 43
 Expectativa de Vida: Posición 46

Desventajas: En el presente punto podemos resaltar un aspecto interesante y digno de análisis, pues siendo uno de los países que más erogaron para la educación, la calidad de ésta deja mucho que desear según el Reporte, lo que sugiere un replanteamiento en la materia sobre la asignación y empleo de los recursos en educación.

Calidad de la Educación Primaria: Posición 95
 Incidencia de la Malaria: Posición 76
 Mortalidad Infantil: Posición 75
 Influjos de VIH: Posición 64
 Impacto Empresarial del VIH/SIDA: Posición 57

Subíndice B: Mejoras a la Eficiencia, Posición 50

- Quinto Pilar: Educación Superior y Capacitación, Posición 72

Ventajas: Se repite el patrón, que de ocho posibles puntos sólo uno constituye una ventaja a los ojos del

RGC, misma que está cerca, en cuanto a su posición, de ser considerada desventaja.

Calidad de las Escuelas de Administración y Negocios: Posición 49

Desventajas:

Calidad de la Educación en Matemáticas y Ciencias: Posición 113
 Calidad del Sistema Educativo: Posición 92
 Porcentaje de Inscritos a nivel Secundaria: Posición 80
 Porcentaje de Inscritos a nivel Superior: Posición 73
 Extensión de la Capacitación de Personal: Posición 65
 Acceso a Internet en Escuelas: Posición 62
 Disponibilidad Local de Servicios Especializados de Investigación y Capacitación: Posición 52

- Sexto Pilar: Eficiencia del Mercado de Bienes, Posición 61

Ventajas:

Predominio de Propiedad Extranjera: Posición 32
 Tasa Total de Impuestos: Posición 34
 Número de Procedimientos Requeridos para Iniciar un Negocio: Posición 37
 Impacto de la Regulación de la Inversión Extranjera Directa en los Negocios: Posición 46
 Tiempo Requerido para Iniciar un Negocio: Posición 48

Desventajas:

Costos de las políticas agropecuarias: Posición 105
 Tasas Tarifarias al Comercio: Posición 102
 Extensión de la Simetría de Mercado: Posición 87
 Extensión y Efectos de la Tasación: Posición 80
 Efectividad de las Prácticas Antimonopólicas: Posición 77
 Carga de Procedimientos Aduanales: Posición 74
 Intensidad de la Competencia Local: Posición 66
 Grado de Orientación al Consumidor: Posición 59
 Sofisticación del Comprador: Posición 54
 Predominio de Barreras al Comercio: Posición 53

- Séptimo Pilar: Eficiencia del Mercado Laboral, Posición 92

Ventajas:

Cooperación Empleado-Patrón: Posición 40
 Paga y Productividad: Posición 44

Desventajas:

Participación Femenina en el Mercado Laboral: Posición 112
 Costos de Despidos: Posición 95
 Costos Laborales No Salariales: Posición 92
 Prácticas de Contratación y Despido: Posición 75
 Flexibilidad en la determinación del Salario: Posición 72
 Rigidez del Empleo: Posición 63
 Confiabilidad en la Gestión Profesional: Posición 62
 Fuga de Cerebros: Posición 51



- Octavo Pilar: Sofisticación de los Mercados Financieros. Posición 67

Ventajas

- Fuerza de la Protección al Inversionista: Posición 25
- Restricción a los Flujos de Capitales: Posición 31
- Regulación de los Mercados de Instrumentos Financieros: Posición 42
- Sofisticación del Mercado Financiero: Posición 49

Desventajas:

- Índice de Derechos de Propiedad: Posición 118
- Accesibilidad a Préstamos: Posición 88
- Disponibilidad de Capital de Riesgo: Posición 86
- Financiamiento a través del Mercado Accionario Local: Posición 68
- Confiabilidad en los Bancos: Posición 61

- Noveno Pilar: Capacidad Tecnológica, Posición 60

Ventajas:

- Transferencia de Inversión Extranjera Directa y Tecnología: Posición 41
- Suscriptores a Internet de Banda Ancha: Posición 50

Desventajas

- Capacidad de Absorción de Tecnología: Posición 88

Acceso a Tecnología de Última Generación: Posición 73

Suscriptores a Telefonía Celular: Posición 69

Usuarios de Internet: Posición 59

Número de Computadoras Personales: Posición 54

Regulación de Tecnologías Interactivas y Cooperativas: Posición 53

- Décimo Pilar: Magnitud del Mercado, Posición 13

Ventajas:

Magnitud del Mercado Doméstico: Posición 12

Magnitud del Mercado Extranjero: Posición 17

Desventajas:

No existen desventajas en este pilar. La magnitud de México como economía internacional explica esta situación.

Subíndice C: Innovación y Factores de Sofisticación, Posición 60

- Decimoprimer Pilar: Sofisticación de los Negocios, Posición 54

Ventajas:

Amplitud de la Cadena de Valor: Posición 46

Voluntad para Delegar Autoridad: Posición 46

Calidad de los Abastecedores Locales: Posición 49

Extensión del mercado: Posición 50

Desventajas:

Control de la Distribución Internacional: Posición 71
Cantidad de Abastecedores Locales: Posición 66
Naturaleza de las Ventajas Competitivas: Posición 60
Sofisticación de los Mercados Productivos: Posición 56
Desarrollo de Organizaciones Empresariales: Posición 54

- **Duodécimo Pilar:** Innovación, Posición 71

Ventajas: No encontramos ventajas en este pilar

Desventajas:

Disponibilidad de Científicos e Ingenieros: Posición 96
Abastecimiento gubernamental de Productos de Tecnología Avanzada: Posición 93
Gastos de las Compañías en Investigación y Desarrollo: Posición 69
Calidad de las Instituciones de Investigaciones Científicas: Posición 65
Colaboración Universidades-Industria en Investigación: Posición 59
Capacidad de Innovación: Posición 58
Patentes: Posición 56

Balance

En el RGC se puede advertir como uno de los problemas primarios el de la educación y capacitación, pues siendo uno de los países que destinan mayor proporción de su presupuesto en la materia, esta situación no se ha traducido en mejoras en la calidad del sistema educativo, lo que puede indicarnos varios escenarios, alternativos o concurrentes: O bien no hay una relación directa entre el gasto nacional erogado y la eficacia de las instituciones educativas, o los recursos destinados no han sido ejercidos de la forma apropiada, lo que nos debe llevar a hacer un examen a fondo de los órganos encargados de impartir instrucción.

Uno de los factores más graves que, según el Reporte, inciden en la competitividad del país, es la mala actuación que a nivel administrativo tiene el gobierno, pues las políticas de combate al crimen organizado no han sido fructíferas, de tal manera que nos han colocado en el último decil del Reporte; el clima de inseguridad y desamparo que reina en México ha sido un factor desacelerador al momento de atraer inversión extranjera directa y de retenerla; aparejada con esta situación está la de la confiabilidad en los servicios policiacos, la cual está en estrecha relación con el crimen organizado; de ahí que un cuerpo corrupto, ineficaz, sin capacitación ni capacidad de respuesta podrá hacer muy poco o nada al enfrentarse con organizaciones criminales adiestradas, adineradas y relativamente estables.

Otro punto toral que ha de llamar nuestra atención es el de la infraestructura. La apreciación del Reporte en relación a ésta y la situación en la que se encuentra es

alarmante, pues considerando la posición privilegiada de México como puente entre Estados Unidos y América Latina, así como su extensión costera y territorial, el desaprovechamiento de estas condiciones constituye un error de magnitudes escandalosas. Es momento de que el gobierno haga un ejercicio de reconducción presupuestal en la materia, prestando atención a este tema de vital importancia.

Conclusiones

La caída de México en la participación en el mercado de importación estadounidense y la creciente competencia de las economías de bajos salarios como China resultan alarmantes. La nueva labor en materia de competitividad es poner de relieve las limitaciones que la afectan e identificar las intervenciones de alto impacto, determinantes para maximizar el potencial de México en relación con la eficiencia, la generación de empleos y llevar al país a una etapa de desarrollo basada en alto valor agregado y la innovación, la cual, hemos visto en el Reporte, no figura como deseáramos.

En el futuro resulta necesario tomar importantes medidas que conlleven a una sólida base para emprender tareas en esta misma dirección. Además, mejorar la competitividad es un desafío de largo plazo que deberá tener un enfoque transexenal pues nuestras condiciones de mercado necesitan una larga y eficiente reestructuración con el compromiso de todas las fuerzas políticas.

Los mensajes clave de política pública que resaltan son los siguientes:

I. Para garantizar una creación considerable de empleos y una reducción significativa de la pobreza en México es prioritario incrementar la competitividad; seguir haciendo las cosas sin reformas importantes no servirá.

II. Para maximizar su potencial de eficiencia México debe:

- a)** Alentar la competencia entre empresas;
- b)** Facilitar el comercio y reducir los costos de logística;
- c)** Mejorar la regulación de los negocios y el clima de inversiones;
- d)** Fortalecer el sector energético,
- e)** Mejorar el sector TIC (tecnología de información y comunicaciones), y
- f)** Mejorar y transformar el sector agrícola.

III. Para llegar a la etapa de desarrollo en que la innovación tiene un papel impulsor, México necesita fomentar la innovación y fortalecer la calidad, la educación y la capacitación.

IV. Las prioridades de competitividad difieren en el nivel subnacional, y en este nivel se necesita una reforma activa.

TLCAN

Capítulo Agrícola



Factores de apertura y la posición de México

Hugo Alvarado Benavides

La apertura de la frontera mexicana al comercio de productos agrícolas, derivado de la celebración trinacional del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), ha causado un sin fin de declaraciones y posiciones encontradas; por una parte, la posición oficial del gobierno mexicano es que las consecuencias en el campo mexicano no serán catastróficas (como lo señalan algunas organizaciones que difieren con esta posición) y por la otra, algunos líderes agrarios sostienen la versión de que derivado de esta apertura comercial el mercado interno se verá inundado de maíz y otros productos a precios inferiores, lo cual provocará la muerte paulatina de los agricultores mexicanos y con ello la importación indiscriminada de granos. Para analizar esta problemática, es necesario analizar el origen del problema.

Canadá, Estados Unidos y México firmaron un Tratado de Libre Comercio, cuya finalidad era formar una zona de libre comercio con reglas claras y permanentes, incrementar el flujo comercial y la inversión, así como generar empleo y mejorar los niveles de vida. Las negociaciones para el TLCAN iniciaron en el mes de junio de 1991 y concluyeron en agosto de 1992. La rúbrica del texto negociado se presentó en septiembre de 1992 y el Ejecutivo lo firmó el 17 de diciembre de ese mismo año; la aprobación por parte de la Cámara de Senadores de México se produjo el 22 de noviembre

de 1993, para entrar en vigor el 1 de enero de 1994; se compone de XXII capítulos; el que nos interesa en esta ocasión es el contenido del capítulo VII, referente al sector agropecuario.

La finalidad del tratado, a la fecha, no se cumplió del todo, por lo menos no para el campo mexicano, en principio porque los campesinos norteamericanos se colocaban muy por arriba en los niveles de producción, particularmente de maíz, sumado a las políticas proteccionistas implementadas por EU para beneficiar a sus productores rurales, dotándolos de estímulos y

apoyos económicos para financiar su producción con créditos preferenciales a tasas muy bajas y apoyos en la adquisición de seguros para sus cosechas, así como programas para fomentar la exportación de sus granos. En este escenario, también el campo de Canadá se vio afectado, pues según declaraciones de organizaciones campesinas canadienses, en 2002 las políticas proteccionistas de EU colocaban en desventaja al campo de ese país, al campo mexicano y de cualquier otro país.

Tales condiciones deterioraron cada vez más la competencia de los productos mexicanos. El informe de julio de 2002 del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) sobre los efectos del TLCAN, reconoce que el congreso norteamericano autorizó en 1998, 1999 y 2000 asignaciones extraordinarias de recursos para el campo, que significaron un récord de 26 mil millones de dólares de pagos directos del gobierno por año fiscal, cifra que es cuatro veces más grande que los 6 mil 400 millones que se canalizaron en promedio por año en los primeros dos años de la legislación agrícola de 1996. Y lo propio hicieron los canadienses, aunque en menor grado.

Al mismo tiempo, el informe señala que México no ha seguido esta tendencia de incremento en los apoyos de los norteamericanos y canadienses, aduciendo restricciones fiscales. La brecha, pues, se ha ensanchado. Y de no corregir la estrategia, se ahondará aún más, tal vez a niveles sin retorno y de daños irreversibles, por efecto de la nueva legislación norteamericana.

La realidad es abrumadora. Datos de la OCDE señalan que en 2001 los apoyos explícitos e implícitos para un productor norteamericano promedio ascendían a 21 mil dólares por año, mientras que en México eran de tan sólo 740 dólares, es decir, casi treinta veces menos.

Son 14 años de distancia, en los cuales los gobiernos mexicanos correspondientes dejaron en abandono al campo. Programas como Procampo han servido para apoyar la producción pero no han solucionado la falta de tecnología y capacidad en la producción ya que los altos precios de los insumos y las condiciones de los campos mexicanos para transformarse de un sistema de temporal a riego, y otros elementos para lograr una producción suficiente colocan en desventaja a México ante esta apertura comercial.

La producción de maíz en México es de aproximadamente 22 millones de toneladas, de la cual consume aproximadamente 27.4 millones. En estas cifras se aprecia un déficit en la producción, que se compensa con la importación de grano de EU exclusivamente. El vecino del norte produce anualmente unos 299.9 millones de toneladas de maíz, y consume 225.3 millones de toneladas; el excedente se exporta a diferentes países como México, Colombia, Japón, Costa Rica, Sudáfrica, Mozambique, El Salvador, Nicaragua, Israel y otros.

Las voces en el Congreso y en las organizaciones sociales coinciden en la necesidad de renegociar el capítulo agrícola, pero recordemos que al renegociar



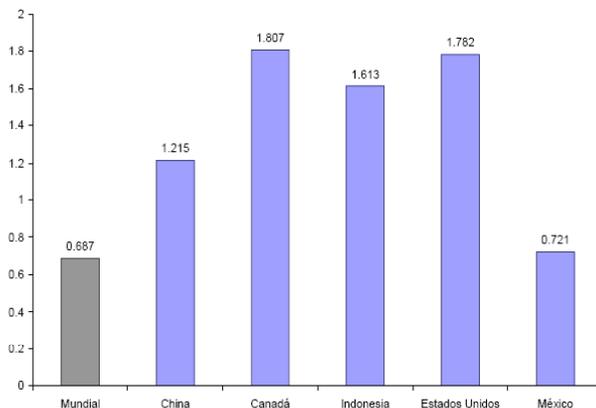
se debe ofrecer algo a cambio y las condiciones de nuestro país no permitirían la exclusión del maíz de este capítulo pues, de hacerlo, el producto se encarecería nuevamente por las nuevas cuotas arancelarias que se impondrían, y al final se verían reflejadas en un alza de precios en los productos derivados de este grano, que terminaría por cubrir el consumidor final.

La posición del gobierno federal es la de no renegociar y afrontar la competencia con programas emergentes de apoyo al campo, como lo hizo en 2007 el gobierno de Felipe Calderón, que asignó en el presupuesto federal aprobado por la Cámara de Diputados la cantidad de casi cuatro mil 200 cinco millones de pesos adicionales al campo. Es cierto que esto no resuelve el problema, pero sí ayuda a que en un largo plazo se logre aumentar la producción interna.

Además, se deben considerar mecanismos que permitan elevar el grado de educación y especialización de nuestros campesinos, garantizar el apoyo para el desplazamiento y almacenamiento del grano de las



Rendimiento Mundial Promedio (ton/ha)



En lo que respecta al comercio internacional, históricamente México ha tenido una balanza comercial negativa. La importación de esta leguminosa ha sido necesaria para complementar la demanda. El comportamiento de las importaciones ha seguido un camino errático, tan sólo durante el período 1994-2006 éstas han alcanzado volúmenes incluso superiores a 170 mil toneladas (1998), mientras que en otro año apenas había rebasado 25 mil toneladas (1995).

zonas productoras a los lugares de consumo, de manera regular, mediante suministros programados; es decir, en diferentes momentos. Los campesinos, al no contar con almacenes para sus cosechas, se ven forzados a vender toda la cosecha a los acaparadores, quienes cuentan con almacenes; también el traslado de los granos encarece el precio final; por ello, el gobierno debe idear un plan que regule y controle las prácticas de distribución para la protección del campo nacional.

Se programó una desgravación arancelaria paulatina para la entrada en vigor del tratado y de la comercialización de los granos como maíz y frijol. Las proyecciones permitían la entrada de grano para el abasto del mercado interno a precios preferentes, pero hasta cierto cupo, es decir, hasta cierta cantidad de toneladas, lo cual nunca se respetó, ya que las condiciones de importación rebasaron por mucho estos cupos. A la fecha de entrada en vigencia, el mercado nacional ya tenía competencia desleal desde hace varios años.

La completa desgravación en 2008 afectará al campo mexicano sólo en la medida en que la demanda exija la compra de grano importado para satisfacer la industria nacional, ya que el déficit de producción alrededor de un 22%, por práctica, se ha cubierto con importaciones; se espera que al pagar menos aranceles se refleje en los precios finales del producto.

Las organizaciones y movimientos sociales han mencionado que el verdadero problema del maíz se dará al haber una oferta mayor de maíz norteamericano a la demanda nacional, lo que provocaría que los precios por tonelada de grano nacional tengan que disminuir para ser atractivos y competentes. Dichas disminuciones colocarían la tonelada de maíz en un precio final que no cubriría los gastos de producción, todo ello sumado a las condiciones de los productores norteamericanos que venden su producto en facilidades de pago.

La decadencia del campo mexicano se debe más a fenómenos económicos y sociales internos, que a la apertura del campo derivado del TLCAN: los altos precios en los insumos como fertilizantes, la falta de tecnología e infraestructura; terrenos de temporal; el fenómeno de la migración, que provoca el abandono del campo en busca de mejoras económicas; falta de inversión y otorgamiento de créditos; daños en las cosechas o la pérdida de las mismas por sequías o lluvias abundantes; fenómeno de acaparamiento que produce especulación, falta de oportunidades para la venta de las cosechas a precios garantizados; la especialización y capacitación de los campesinos, entre otros, son los retos a vencer para lograr elevar la producción y nivelar una autosuficiencia interna.

También está a debate el tema de la importación de



granos transgénicos o genéticamente modificados, de los cuales no se tiene el dato exacto sobre la importación a nuestro país, pero que se destina a el consumo del ganado, preferentemente en la elaboración de alimentos y forrajes.

Para el caso del frijol, en el periodo 1992-2002, países como Canadá, Estados Unidos, China e Indonesia tuvieron rendimientos por arriba de 1 ton/ha. Este fenómeno se explica por la mejora en la tecnología y el tipo de variedades sembradas en estos países. En el caso de México, el rendimiento en la producción de frijol fue de 0.629 ton/ha en 2005, nivel cercano al rendimiento promedio mundial.

El papel que juega el frijol en diversas regiones del país es fundamental. Se considera que el número de productores que se dedica a la producción de esta leguminosa asciende a cerca de 570 mil, lo que convierte a la producción de este grano en la segunda actividad agrícola más importante en México por el número de productores que ocupa.

En lo que respecta al comercio internacional, históricamente México ha tenido una balanza comercial negativa. La importación de esta leguminosa ha sido necesaria para complementar la demanda. El comportamiento de las importaciones ha seguido un camino errático, tan sólo durante el periodo 1994-2006 éstas han alcanzado volúmenes incluso superiores a 170 mil toneladas (1998), mientras que en otro año apenas había rebasado 25 mil toneladas (1995).

El país de origen de estas importaciones es Estados Unidos, que en promedio ha aportado cerca del 70% de las importaciones totales en el mismo periodo. Tres tipos de frijol son los que en mayor medida compramos a nuestro vecino del norte: frijol rojo, negro y pinto, que en conjunto representan el 81% de dichas

importaciones.

Para el caso del frijol, México pactó un arancel cuota de 139% ad valorem, el que comenzaría a reducirse a partir de 1994 en quince etapas, para desaparecer en 2008.

La cuota libre de arancel de este grano fue de 50 mil toneladas para las importaciones procedentes de Estados Unidos y de mil 500 toneladas para las provenientes de Canadá, las cuales se incrementarían en 3% anualmente. Una vez rebasada la cuota establecida, México podría aplicar un arancel cuota con la tasa base y la categoría de desgravación.

Sin embargo, en los primeros diez años de operación del TLCAN (1994-2004), México rebasó en ocho ocasiones las cuotas de importación de frijol libres de arancel establecidas para Estados Unidos.

El caso de la Leche en polvo enfrenta un escenario que de igual manera deja en desventaja a los productores nacionales, derivado a la baja producción interna y que ha obligado desde hace varios años a importar leche de países como EU y otros de la Comunidad Europea, de ahí que la apertura de las fronteras para la importación de leche en polvo debería permitir contar con precios más bajos. Como siempre, es importante fomentar y elevar la producción nacional. En este sentido, el gobierno federal ha procurado, a través de dependencias como Diconsa-Liconsa, comprar preferentemente la producción nacional y, en caso de desabasto, recurrir a la importación de este producto, como una forma de dar seguridad a los productores nacionales, pero de igual manera se deja a la leche a la suerte de la oferta y la demanda, así como a las cuestiones de marcado para colocar el producto.



Productividad

y métodos de producción legislativa

Fermín Edgardo Rivas Prats

“Productividad” no es una palabra que se refiera a una cosa en el mundo como la palabra “perro” o “flor” que representan y designan justamente cosas del mundo que se identifican con estas designaciones, sino que “productividad” es un signo de otra estirpe, del linaje de los signos que representan, en sí mismos, una semiosis.

El proceso

En principio hay que decirlo con claridad: productividad es un signo que alude a un concepto ¿cuál concepto? al concepto de producir más a partir del “sencillo” control operativo de los procedimientos o etapas involucradas en un proceso cualquiera. De hecho, el “concepto de productividad es la aplicación de lógica al trabajo (como dijo certeramente Meter Drucker). Su desarrollo sistemático se debe al ingeniero Frederick W. Taylor (1856-1915), que lo propuso como una nueva ciencia llamada scientific management.”¹

De hecho, para construir su modelo “Taylor se puso a cronometrar y comparar los tiempos, movimientos y resultados de las simple operación manual de usar

una pala en los patios de una fundición. Los obreros se presentaban a trabajar con su propia herramienta (como era normal), por lo cual había palas de todas las formas y tamaños, que cada quien usaba a su manera, por ejemplo: con muchas paleadas fáciles de cinco libras o pocas difíciles de cuarenta. Analizó todos los aspectos de la operación para establecer “the one best way”, y llegó a la conclusión de que la paleada óptima era de aproximadamente 21 libras; que la forma óptima de la pala variaba según el tipo de material que se fuera a traspalear; que las palas debían ser estandarizadas y provistas por la empresa; que el método de trabajo también debía ser estandarizado y provisto por las empresas; que eso permitía establecer cuotas diarias de producción muy superiores, pero alcanzables; y que

1. Zaid, Gabriel, “Conceptos de Productividad” en *Letras Libres*, Número 110, México, Vuelta, Año X febrero 2008, pp. 42-44, p.43.

{ [...] la productividad es la técnica del efectuar que busca propiciar resultados específicos }

debía pagarse un incentivo a quienes las cumplieran; todo lo cual requería un departamento de planeación, medición y control de la producción. Así logró aumentar la productividad de 16 a 59 toneladas diarias por hombre, y sus salarios en 63%; redujo el personal a la tercera parte y el costo de traspaleo por tonelada a la mitad. Lo cuenta en *Principles of scientific management* (1911).²

Rápidamente se observa que la comprensión del concepto “productividad” está referida a un ciclo, o mejor, a un proceso fraccionado en etapas en el que se busca mejorar el rendimiento de la producción de cada fase mediante la planeación y el control de dichas fases al interior del proceso mismo.

La estructura de la productividad

De lo señalado saltan dos grandes características de la productividad: 1. Se basa en una sola forma de hacer las cosas, “the one best way”, en cada fase, lo que permite establecer un nexo con el término cercano de “técnica” y, 2. Que ese saber hacer uniforme reduce costos y tiempos a partir de la segmentación y especialización en los procedimientos, lo que permite su relación con el término cercano de “eficiencia”. Y justamente estas dos relaciones de sentido fundan la estructura más íntima de la productividad.

La primera relación estructural de la productividad con la técnica es principal para comprender el contenido y significado de la productividad. Martin Heidegger ha definido la técnica como un “saber hacer” que ostenta la plena capacidad del “efectuar” y efectuar significa, en este contexto, que tiene la potestad de producir la “consecución de resultados, [propriadamente] de efectos”.³ Desde esta perspectiva, la productividad es la técnica del efectuar que busca propiciar resultados específicos, mediante un saber hacer dirigido, medido y mensurable, calculado y racional.

Empero propiciar es causar, por eso la productividad actualiza y concreta el pensamiento aristotélico sobre las causas. Y es que el filósofo estagirita, “trató el problema de la causa, de su naturaleza y de sus especies, a través de una célebre e influyente clasificación en cuatro tipos: la causa eficiente, que es el principio del cambio; la causa material, o aquello de la cual algo surge o mediante lo cual llega a ser; la causa formal, que es la idea o el paradigma, y es como la esencia en que ‘es antes de haber sido’ y la causa final o el fin, hacia lo que algo tiende a ser. Hay, pues, en la producción de

algo, el concurso de varias causas y no sólo de una.”⁴

Así pues, si la técnica es un saber hacer con la potestad de causar es, al mismo tiempo, la conexión con la productividad cuando ésta se concibe como un proceso y, eventualmente, como un ciclo.

Ahora bien, acerca de la segunda característica y toda vez que ese “saber hacer”, uniforme y uniformizante que la productividad es, posee la eficacia práctica para reducir costos y tiempos a partir de la segmentación y especialización en los procedimientos y que la emparenta con el término cercano de “eficiencia”, se puede señalar que la productividad aparece en muchos contextos teóricos y prácticos como un equivalente o sinónimo de eficiencia o capacidad para optimizar recursos en un proceso ¿cuál proceso? el proceso de superar marcas de rendimiento.

“Un artesano puede producir cuando mucho 20 alfileres al día, pero si el trabajo se divide en 18 operaciones especializadas y mecanizadas, diez obreros pueden producir 48 mil o sea 240 veces más por persona. [Empero,] la voluntad de producir más ya existía en la Edad Media, el arado pesado, la rotación de los cultivos, las herraduras y el collar para los animales de tiro aumentaron notablemente la productividad agrícola feudal. Y la preocupación por la eficiencia puede verse en uno de los Ejemplos del Conde Lucanor (XXIV, “De lo que aconteció a un rey que quería probar a sus tres hijos”, 1335).⁵ La semiosis/pansemiótica económica de la productividad.

Semiosis es el término extraído de la jerga semiótica, que hace referencia a la replicabilidad automática de los signos. Umberto Eco explica en su *Tratado de Semiótica General* que una vez que se constituye un signo éste adquiere una suerte de “replicancia automática” a través de lo que él llama “semiosis infinita de los signos” ¿Cómo ocurre pues la semiosis y cual es su contexto de ocurrencia? Ocurre a través de la replicabilidad de la estructura de un signo en un contexto diferente al que le dio origen, es decir que lo que permanece en el tiempo de la historia es la estructura del signo y lo que se desdibuja es la apariencia o careta de él, así se trata del mismo signo con careta diferente; pero en todo caso, la semiosis es infinita.

¿Por qué y con base en qué pensamos que el término “productividad” es un signo? Fundamentalmente porque “los griegos extendieron el concepto de fertilidad [de la tierra] al rendimiento del dinero;”⁶ por su parte, “los romanos extendieron el concepto de fertilidad al lenguaje, porque genera unas palabras a partir

2. *Ibid.*

3. Heidegger, Martin, “La esencia de la Técnica” en *Conferencias y Artículos, Traducción de Eustaquio Barjau, Ediciones del Serbal, España, Primera edición 19947, p.12.*

4. *Cfr. Causas, en Ferrater Mora, José y Joseph-María Terricabras, Diccionario de Filosofía, Nueva edición revisada, aumentada y actualizada por el profesor Joseph-María Terricabras, Madrid, Ariel 1994. T. I*

5. Zaid, Gabriel, *Loc. Cit.*, pp. 42-43.

6. *Ibid.*, p.42.



de otras (por ejemplo: los adverbios producidos por el sufijo —mente— añadido a un adjetivo: alegre, alegremente.

En latín se llamó *nomina productiva* al conjunto de palabras producidas por derivación; todavía hoy, los lingüistas hablan de la productividad de los sufijos y otras formas gramaticales⁷.

Esta es la manera en que “productividad” representa (o en otras palabras sustituye significativamente) al término “fertilidad”, es signo de la fertilidad y simultáneamente su semiósis en primer grado, toda vez que “lo más antinatural de todo es que el dinero produzca intereses y se produzca, porque no es un ser vivo (Política, 1, 3)”⁸. Así pues, un concepto emanado de la observación de la naturaleza en adelante será un signo económico y una de las piezas clave de la pansemiosis económica actual.

La fisiocracia es inmediatamente la disolución económica de la propiedad feudal, pero por ello mismo es también de modo inmediato su transformación económica, el establecimiento de esa misma propiedad feudal, con la sola diferencia de que su lenguaje no es ya feudal sino económico. Toda riqueza se reduce a la tierra y la agricultura (2° ms., fol. II; cf. Marx),⁹.

Y es que, de inicio, “la palabra *tokos* (de donde viene *tocólogo*) se refería al parto, pero también al interés ganado por un préstamo. Aristóteles criticó esta analogía. Distinguió el valor de cambio (de lo que produce para el trueque o comercio). Y contrapuso el rendimiento

financiero a la productividad natural. Cuando los campesinos siembran para comer, objetan su ropa, hacen como las abejas que producen cera y miel. Pero sembrar o producir para vender no es natural.”¹⁰

Esta es la manera en que el término “fertilidad”, cercano en los primeros momentos de las sociedades primitivas a una visión hierofánica y religiosa “salta” al contexto de la taxonomía económica; de suyo, “la palabra pasó [, de lleno,] al mundo de los negocios en Europa con el Plan Marshall. Tuvo una difusión más amplia cuando la Organización Internacional del Trabajo promovió la creación de centros y programas nacionales de productividad, así como misiones de productividad. [De esta suerte,] la palabra productividad se puso de moda. ¿A qué se refería? Al desarrollo de métodos de trabajo más productivos.”¹¹

Aún es menester aclarar que “para este tipo de estudios no se usó la palabra productividad, que apareció después y más bien fuera de los Estados Unidos. En los Estados Unidos se habló de *scientific engineers*, *motion and time studies*, *work studies*, *Taylorism* y *Fordism* (porque Henry Ford aplicó los métodos de Taylor y volvió famosa la producción en serie de automóviles, aunque las bicicletas ya se producían en serie y, antes aún, los alfileres).

Después, sobre todo en las universidades, se habló de *industrial engineering* y de *operations research*. En Alemania, Francia y otros países, se usó *racionalización del trabajo*, siguiendo a Max Weber, que habló de ra-

7 *Idem.*

8 Aristóteles *Apud.*

Idem.

9 *Apud. Dumont, Louis. Homo Aequalis Génesis y Apogeo de la Ideología Económica. Madrid, Taurus, 1982, p. 53*

10 Zaid, Gabriel, *Loc. Cit.*, pp. 42

11 *Cfr. Ibid.* p. 42. *Las negritas son mías.*

Asunto	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos
Presentación de iniciativas	Artículos 71 y 72		Artículos 55, 56, 57, 62, 135, 136, 137, 141, 142, 143, 144 y 145
Dictámenes		20 inciso e), 86, 66 inciso)	87, 88, 91, 94
Discusión en lo general	72 párrafo primero	20 inciso d), 28 inciso a)	95, 114, 115, 117, 123, 133, 134
Discusión en lo particular	72 párrafo primero, inciso i)	20 inciso d)	115, 117, 118, 119, 120, 132, 133, 134, 137
Discusión en pro de un proyecto		20 inciso d)	121, 122
Discusión en contra de un proyecto		20 inciso d)	123
Devolución de un proyecto a Comisiones	72 inciso i)		117
Devolución a Comisiones de artículos desechados	72 inciso i)		118

cionalización en la burocracia moderna (contabilidad, medición, reglas por escrito).¹²

Ahora bien, acreditado el signo y la semiósis que, simultáneamente, entraña el término productividad aún resta acreditar la semiosis infinita que éste ha desencadenado. Hoy sabemos, por referencias del filósofo europeo Louis Dumont que, en los albores de la modernidad, el francés “Quesnay fue el primero en concebir la idea del dominio económico como un todo coherente, como un conjunto constituido por partes interrelacionadas. Con él, el punto de vista económico produjo por vez primera, no ya en una serie de observaciones más o menos aisladas, correlacionadas o aspectos, sino la idea de un todo ordenado, de un sistema de relaciones lógicas que abarcan la totalidad del dominio.”¹³

Y es que la semiosis infinita de este signo económico crea una red que permitió al discurso económico asumir su hegemonía sobre la conducción de la sociabilidad moderna y actual.¹⁴

Éste es el fenómeno que K. Marx busca conceptua-

lizar teóricamente a partir de la categoría de “subsunción”. Y es que, luego del proceso histórico valoral que funda la modernidad en los siglos XV, XVI, y XVII la sociabilidad del hombre moderno queda subsumida al cariz y al enfoque económico; “de hecho, históricamente, se observa que, en el comienzo de su formación, el capital no sólo pone bajo su control (subsume) el proceso de trabajo en general, sino a formas particulares de procesos reales de trabajo en el estado tecnológico en que las encuentra y tal como se han desarrollado sobre la base de condiciones de producción no capitalistas.”¹⁵

En los hechos, “este subsumir formalmente al proceso de trabajo, este ponerlo bajo su control, consiste en que el trabajador pasa a estar bajo la vigilancia y por tanto del mando del capital o del capitalista.”¹⁶ De esta suerte, “todos los factores del proceso de trabajo —el material de trabajo, el medio de trabajo y el mismo trabajo vivo como activación, utilización de la capacidad de trabajo comprada por él— le pertenecen; a tal punto le pertenece todo el proceso de trabajo, que es

12 Ibid. p. 43

13 Dumont, Louis. *Ob. Cit.*, p. 54

14 Para abundar más sobre el desarrollo de este proceso en la historia y de cómo interactuó con la producción y reproducción de valores Cfr. Weber, M. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México, FCE.

15 Marx, Karl. *La Tecnología del Capital Trad.* Bolívar Echeverría. México, Itaca. Primera edición, 2005. 61pp. P. 18

16 Ibid. p. 19

17. Ibid. p. 20

Asunto	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos
Dispensa de trámites			59 y 60
Fundamentación de los dictámenes			108
Moción suspensiva		20 inciso e),66 inciso c)	110 y 111
Aprobación	72 inciso b)		72 inciso b)
Votaciones	72 inciso c) párrafo segundo	23 inciso c), 25 inciso b)	88, 94,95,119, 146, 148. 149, 150 a 154
Promulgación			138,139 , 140, 165, 166, 168
Publicación			72 inciso a)

como si fuera él mismo el que trabajara con su propio material y con sus propios medios de trabajo.”¹⁷

No obstante, vigilar y cuidar la optimización significa, con frecuencia, emplear un sólo modo de producir para eficientar los procedimientos y posibilitar la eficacia total del proceso. Un mecanismo compartido susceptible de ser transpolable, e históricamente transpolado, a casi cualquier ámbito de la vida social y política.

La transpolación al ámbito legislativo

¿Cómo extrapolar y, eventualmente, aplicar el “signo productividad” al ámbito legislativo? En principio se debe asumir que, al día de hoy, existen intentos de carácter externo al Congreso para evaluar su funcionamiento con parámetros de este tipo; el punto ha resultado polémico en la medida en que no se puede evaluar un funcionamiento cualquiera con criterios diferentes a los de su creación. Antes bien, para llegar a resultados satisfactorios en ese sentido, es menester plantear la construcción y aplicación de ciertos elementos concretos que permitan rediseñar la organización y el funcionamiento del Congreso, a fin de fundar algo semejante a principios de eficiencia y eficacia legislativa. Una evaluación que no sea soportada por un

procedimiento interno es una evaluación cosmética y corre el riesgo de no poder cumplir su cometido.

En esta dirección resaltan dos derroteros. El primero de ellos es la construcción de normas que definan “the one best way”, es decir, una manera única de construir los diversos instrumentos legislativos, que permita normar un “saber hacer”, uniforme y uniformizante de los diversos elementos de la producción legislativa; para ello, de acuerdo con la naturaleza de cada instrumento, es menester revisar la normatividad de los instrumentos de producción normativa del Congreso, según se muestra en la siguiente tabla.

El segundo gran elemento que permitiría la aplicación de la productividad en la organización y funcionamiento del Congreso es la creación de una suerte de dirección de control y planeación legislativa que certifique el ya referido “the one best way” de los instrumentos de producción normativa y permita la presentación y consenso de la agenda legislativa de acuerdo con una planeación prospectiva de los grandes temas nacionales. Sirvan estas líneas para problematizar y, eventualmente, allanar el camino hacia el replanteamiento de las normas procesales de producción legislativa.



Margarita Sánchez Escobar

La creación del órgano superior de fiscalización denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), están considerados como dos grandes avances, en materia de fiscalización de recursos públicos, que se han dado dentro de las recientes reformas del gobierno federal mexicano.

Introducción

A finales del siglo XX la alternancia en el poder y la nueva composición de fuerzas políticas permitieron generar equilibrios en los poderes de la Unión que trajeron como consecuencia una mayor transparencia en la conducción de las instituciones gubernamentales; un proceso de rendición de cuentas revitalizado y un nuevo marco jurídico de la fiscalización de la Cuenta Pública, que se concretó con la creación de un órgano que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda: La Auditoría Superior de la Federación (ASF). Con esta reforma constitucional y la aplicación de su respectiva Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se redefinió la fiscalización gubernamental en México, que dio inicio a una etapa de transición impuesta por una sociedad que cada día demanda mayor transparencia, honestidad y eficacia de sus gobernantes. Y aunque, académicos, legisladores, gobernantes, funcionarios

públicos y ciudadanos en general reconocen que el actual marco jurídico de la fiscalización ha traído avances significativos, también están de acuerdo en que el modelo fiscalizador aún requiere de cambios capaces de mantener exentas de toda impunidad a las instituciones gubernamentales.

En este contexto, la rendición de cuentas aparece como un elemento esencial que todo país democrático requiere para afianzar la credibilidad y mantener la gobernabilidad democrática.

El presente documento muestra un panorama general sobre la Auditoría Superior de la Federación, y tiene como finalidad ofrecer una serie de aspectos que faciliten una mejor comprensión y conocimiento de las funciones que realiza y, sobre todo, aporta una serie de elementos de reflexión sobre la trascendencia de su creación, así como también sobre sus repercusiones en los sistemas de fiscalización en México.

1 Resumen extraído del libro *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, Solares Mendiola, Manuel, UNAM, 2004.
2 Solares Mendiola, Manuel, 2004.
3 *Idem* ASF, 2007.
4 Macías Fernández, José Miguel, *Auditor Especial de Desempeño*, 2006.
5 *Auditoría Superior de la Federación*. 2007. Página web. <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf>
6 *Idem*.

1. Marco jurídico¹

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear la entidad de fiscalización de la federación, esto es, la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En virtud de ello y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales indicados, específicamente el 74, diputados de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentaron iniciativas ante el pleno de la Cámara de Diputados, las cuales fueron aprobadas el 20 de diciembre de 2000.

1.1. Disposiciones Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 73 y 74.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Entró en vigor en diciembre de 2000. Señala que al órgano técnico de la Cámara de Diputado encargado de la revisión de la Cuenta Pública se le denominará: Auditoría Superior de la Federación.

Reglamento Interior de la ASF. Expedido por el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón O., con fundamento en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Contiene las atribuciones del Auditor Superior de la Federación; de los Auditores Especiales; de los Directores Generales; Directores de Área; Subdirectores y demás servidores públicos auxiliares.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental². El 11 de julio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo propósito es el de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier entidad federal, siempre y cuando dicha información no tenga el carácter de información reservada o confidencial en términos de los artículos 13 y 14 de la propia ley.

Disposiciones Supletorias de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Artículo 6 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

2. Auditoría Superior de la Federación (ASF)

2.1. Marco rector

Las facultades asignadas en la Constitución y en su ley reglamentaria, así como los objetivos que orientan su gestión, conforman el marco rector de la organización y de los procesos internos de trabajo y de actuación de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación³. El marco rector integra el mandato, misión, objetivos, facultades, principios rectores, código de ética profesional y el sistema de gestión de ca-

lidad, que conforman los elementos básicos de actuación para llevar a cabo sus acciones⁴.

2.2. La Auditoría Superior de la Federación en el ámbito local⁵

La ASF preside el Consejo Directivo de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. (ASOFIS), organización que congrega todas las entidades de fiscalización superior de los estados de la República y del Distrito Federal, y que fue creada como una asociación permanente autónoma, independiente y de apoyo técnico, regida por los principios que establecen sus estatutos. Asimismo, la ASF ha impulsado la firma de 28 convenios de coordinación con las legislaturas estatales, que permiten coordinar esfuerzos para la fiscalización de los recursos federales, con respeto irrestricto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios. Únicamente con las legislaturas de Chihuahua, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas, los convenios de coordinación respectivos se encuentran pendientes de suscripción.

2.3. La Auditoría Superior de la Federación en el ámbito internacional⁶

Dentro del proceso de integración internacional, la ASF ha mantenido relaciones multilaterales y bilaterales de cooperación e intercambio con entidades fiscalizadoras. En los últimos años intensificaron las relaciones con entidades fiscalizadoras superiores de Argentina, Alemania, Corea, Canadá, China, Chile, Tailandia, Estados Unidos, Reino Unido y Taiwán. Actualmente, la ASF forma parte de las siguientes organizaciones internacionales:

Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI). México pertenece a esta organización desde su fundación. Está integrada por todos los tribunales de cuentas, cámaras de cuentas, consejos de auditoría y auditorías superiores, mayores, y generales del mundo.

Grupo Global de Trabajo (GWG). Fue formado a iniciativa de la Contraloría de los Estados Unidos de América (GAO) en enero de 2000. Entre sus objetivos principales se encuentra el de explorar oportunidades para compartir información y experiencias sobre aspectos de interés mutuo, tales como globalización y otros desafíos emergentes para los gobiernos y las entidades fiscalizadoras. Este Grupo complementa los trabajos de la INTOSAI, por lo que sus esfuerzos se encaminan a que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) estén en posibilidad de responder a los temas emergentes. México es el único país Latinoamericano que forma parte de este Grupo Global de Trabajo.

3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas, ya

El “control “ es un mecanismo que facilita la verificación de la información, al mismo tiempo que da certidumbre y claridad al desempeño del servidor público.

que forma parte uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes⁷.

La rendición de cuentas en el ámbito federal

Dentro del contexto nacional, la rendición de cuentas se basa principalmente en el cumplimiento de los objetivos contenidos en el plan rector, establecido en el artículo 26 de la carta magna, es decir en el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetan obligatoriamente todos los programas de la administración pública federal y “el cual determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución⁸.”

Rendición de cuentas en las entidades federativas

Debido a que la Constitución obliga a los estados a ajustar sus ordenamientos jurídicos al marco federal y a no dictar normas que contravengan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuenta son muy similares entre sí y con respecto a la legislación federal. Cuando se presentan, las diferencias de una entidad a otra obedecen a cuestiones de procedimiento que poco alteran la regularidad característica de las estructuras y leyes⁹.

Rendición de cuentas: vertical y horizontal. El destino de los recursos puede observarse desde un plano horizontal y vertical:

Rendición de cuentas vertical. Se efectúa entre los tres poderes de la Unión. Se refiere a mecanismos mediante los cuales diferentes entidades estatales se exigen recíprocamente rendición de cuentas en nombre del pueblo y se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.

Rendición de cuentas horizontal. Abarca los otros dos niveles de gobierno, entidades y particulares que manejen, custodien y apliquen fondos federales. Entraña básicamente que el Poder Ejecutivo rinda cuentas a la legislatura, las instancias del Poder Judicial y los tribunales, y organismos especiales de contralor, entre ellos: comisiones de derechos humanos; ombudsman/defensores del pueblo; auditores generales; comisiones electorales independientes; bancos centrales independientes; autoridades fiscales independientes; y organismos de lucha contra la corrupción.

Sistemas de control del Estado

El “control “ es un mecanismo que facilita la verificación de la información, al mismo tiempo que da certidumbre y claridad al desempeño del servidor público¹⁰. En México, los gobernadores, no sólo tienen la responsabilidad de informar de manera periódica a la sociedad sobre sus decisiones y acontecimientos sino que, por ley, deben informar al Congreso. En este sentido, se trata de un proceso unidireccional en el cual el Congreso, además de las labores legislativas, cuenta con atribuciones que consisten en la fiscalización, comprobación, análisis, inspección, registro, revisión, verificación, intervención o examen de la actividad del gobierno¹¹.

Dentro de los controles del Estado, la función fiscalizadora¹² se ubica en los denominados sistemas de control interno y externo. En el ámbito gubernamental, la máxima instancia de control interno del Poder Ejecutivo es la Secretaría de la Función Pública cuyo objetivo es el de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, así como emitir las normas que regulan los instrumentos y políticas que rijan el funcionamiento del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental. En el ámbito legislativo, el órgano de control externo del Poder Legislativo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para observar que los programas y su ejecución se ajusten a los términos y montos aprobados, así como en el desempeño, eficiencia, eficacia y economía con base en indicadores aprobados en el presupuesto. De acuerdo con la teoría de los pesos y contrapesos, este control está considerado como el control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que la fiscalización realizada para dar cumplimiento al mandato constitucional de vigilancia en la correcta aplicación de los recursos públicos tiene un carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Por ser la Auditoría Superior de la Federación el tema principal de esta investigación sólo abordaremos uno de los principales mecanismos de rendición de cuentas que, además de formar parte del control externo de vigilancia, realiza sus funciones de fiscalización tanto en el plano horizontal como en la línea vertical: La revisión de la Cuenta Pública.

4. Revisión de la Cuenta Pública: Comisión de Vigilancia

En el proceso de revisión de la Cuenta Pública existe

7. Ugalde, Luis Carlos, IFE, 2002.

8. Solares Mendiola, Manuel, 2004.

9. Idem.

10. Idem.

11. López Guerra, Luis y otros, 1990.

12. Nota: La fiscalización es un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustivo de los recursos públicos, que permite comprobar que se ha procedido conforme a la ley y a las normas establecidas. Es un mecanismo que observa que los programas y su ejecución se ajusten a los términos y montos aprobados, así como en el desempeño, eficiencia, eficacia y economía, con base en indicadores aprobados en el presupuesto.

Rodríguez Duarte, Omar, Investigador del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Sonora s/f.

otra instancia que coordina las relaciones entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, evalúa el desempeño de esta última y constituye el enlace que permite garantizar la debida coordinación entre ambos órganos¹³: La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. La Comisión de Vigilancia, Legislatura LX, actualmente está integrada por 29 diputados de diferentes partidos políticos:

- *Los procesos globales de privatización de las empresas públicas.*
- *Los Sistemas de Evaluación al Desempeño de los programas y políticas públicas.*
- *Las implicaciones legales y administrativas que tienen el lavado de dinero y el papel de las EFS para detectarlo y contrarrestarlo.*
- *Las auditorías horizontales y de centricidad.*

5. Tendencias Internacionales de la Rendición de Cuentas

Aunque históricamente la aprobación del presupuesto y la fiscalización de las políticas públicas son actividades que a nivel internacional han sido encabezadas por los congresistas¹⁴, las últimas tendencias imperantes ubican a los órganos de fiscalización fuera del ámbito del Poder Legislativo, como sucede en Francia, Italia e Irlanda, incluso en algunos casos son absolutamente independientes de los poderes de gobierno como en la República Checa, República Eslovaca, Colombia, Chile, Ecuador, Filipinas, Nicaragua y Perú¹⁵.

Las tendencias mundiales en materia de fiscalización superior, se concentran en cuatro grandes vertientes: la homologación de las técnicas de auditoría, la difusión del conocimiento, la aplicación de las mejores prácticas y el aseguramiento de la calidad¹⁶. Asimismo, apuntan a la cobertura de aspectos innovadores y de actualidad en los temas siguientes¹⁷:

- *La fiscalización de la deuda pública, titulada y contingente, para conocer su grado de riesgo, sustentabilidad y vulnerabilidad.*
- *Las tecnologías de la información en el desempeño de las actividades de fiscalización superior.*
- *Las auditorías sobre la conservación del medio ambiente.*

Otro estudio señala¹⁸ que en los últimos años existe una tendencia mundial de:

- *Fortalecer a las entidades superiores de fiscalización.*
- *Contar con un modelo de mando superior de carácter unipersonal.*
- *Otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica y de gestión.*
- *Ampliación de sus funciones tradicionales para emprender tareas de verificación de principios contables, cumplimiento de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados.*

6. Propuestas

6.1. Gobernadores

El 17 de marzo de 2004, con motivo de la Convención Nacional Hacendaria, fue presentada por la Asociación de Municipios de México, A. C., la propuesta de reforma constitucional para transformar la entidad de fiscalización superior en un organismo público autónomo y crear el consejo general de dicho organis-

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LX Legislatura



13 Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, 14 de noviembre de 2007.
14 Hinojosa Herrera Josefina. Diputada PRI, Gaceta Parlamentaria, 2001. (341).
15 Avila Mayo, Obdulio. Diputado PAN, 2007.
16 González de Aragón, Arturo, 2006.
17 Idem.
18 Macías Fernández, José Miguel, 2006.

mo¹⁹. En 2006, los gobiernos de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes propusieron establecer mecanismos de rendición de cuentas donde se obligue a las entidades a reportar a la federación el uso y aplicación del gasto que se les transfiere, así como otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación y a la Secretaría de la Función Pública para fiscalizar el uso de esos recursos²⁰.

6.2. Foros realizados en materia de transparencia y rendición de cuentas:

Régimen de Estado y de gobierno, Querétaro, Qro. 26 de junio de 2007²¹. Puntos presentados:

- *Precisar la obligación de los grupos parlamentarios de administración y de rendición de cuentas.*
- *Rendición de cuentas de comisiones legislativas.*
- *Fortalecer Auditoría Superior de la Federación.*
- *Entidad / Tribunal de Cuentas.*
- *Autonomía presupuestal de la ASF.*
- *Autonomía de la ASF.*
- *Transparencia y rendición de cuentas de recursos públicos utilizados por organizaciones privadas y/o públicas.*
- *Rendición de cuentas de órganos autónomos constitucionales.*
- *Crear un sistema de evaluación de la gestión gubernamental.*

Redefinición de criterios para la información reservada en la Ley de Transparencia.Federalismo, Guadalajara, Jalisco, el 25 de junio de 2007²²:

- *Crear un diseño institucional que privilegie el gobierno eficiente, la participación social y la rendición de cuentas.*
- *Establecer un sistema de consulta pública para la formación de planes de gobierno que contemple la rendición de cuentas de los poderes públicos ante los órganos de gobierno y la ciudadanía.*
- *Establecer para los tres órdenes de gobierno la obligación de informar sobre los recursos públicos.*
- *Transparencia en la asignación, gestión y control de recursos.*

6.3 Legisladores del Congreso de la Unión

Dentro de las Iniciativas que de 2000 a la fecha han propuesto los diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, el PAN, PRI y PRD coinciden en la necesidad de realizar reformas constitucionales con el propósito de recorrer la fecha de presentación de la Cuenta Pública de los primeros diez días de junio, a

más tardar el 31 de marzo del año siguiente del ejercicio correspondiente; y que la fecha de presentación del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública sea a más tardar el 31 de octubre del mismo año de su presentación.

Entre los avances de los grupos de trabajo de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), a continuación se enlistan los temas que tienen un mayor grado de incidencia y consenso entre los partidos:

Tema: Régimen de Estado y de Gobierno

- *Rendición de cuentas de grupos parlamentarios. PAN, PRD, Convergencia*
- *Establecer un régimen de incompatibilidad de funciones legislativas y privadas. PAN, PRD, PVEM*
- *Fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación. PAN, PRI, PRD, Nueva Alianza*

Tema: Federalismo

- *Obligar a las entidades federativas y a los municipios a una total transparencia. PAN, PRD, Convergencia*
- *Creación de órganos de fiscalización superior en las entidades federativas. PAN, PRD, PT*

6.4 Especialistas en la materia

Diversos especialistas en la materia consideran que para la consolidación de la democracia es prioritario acabar con la corrupción y, para ello, se requiere fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas. Entre los aspectos que más destacan para lograr este propósito, se encuentran:

- *Llamar a cuentas a los gobernantes.*
- *Obligar a hombres públicos a rendir cuentas.*
- *Crear un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.*
- *Asentar bases de fiscalización en la carta magna.*
- *Resguardar el patrimonio público en los tres niveles de gobierno²³.*
- *Otorgar nuevas facultades para el Congreso. Legislar en Contabilidad Patrimonial.*
- *Obligación a todos los niveles de gobierno. Información transparente a los ciudadanos.*

7. Consideraciones finales

De las reflexiones, enunciados y principios para la fiscalización superior, mencionados a lo largo de la presente investigación, se concluye:

a) Las reformas al marco institucional de 1999 han sido piedra angular en el desarrollo de la fiscaliza-

19 Convención Nacional Hacendaria, 2004.
20 Criterios periodismo independiente, 2006.
21 Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, 2007.
22 Idem.
23 Foro sobre fiscalización gubernamental, DF, 2007.



ción superior en México, gracias a lo cual se han obtenido avances en los años recientes.

b) El Poder Legislativo creó el marco jurídico para el desarrollo de las actividades y ejercicio pleno de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano responsable de la revisión de la Cuenta Pública y facultado para velar por el uso y aplicación honesta y eficiente del erario federal.

c) La Ley de Fiscalización Superior de la Federación marca una moderna concepción de la fiscalización, con renovados procedimientos para la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

d) El fortalecimiento del marco jurídico, en materia de fiscalización superior, es uno de los instrumentos que le dan certeza al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y sobre la justificación de las decisiones políticas, fortaleciendo los esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos y, consecuentemente, a la democracia²⁴. En México, a medida que se ha perfeccionado el principio de la división de poderes, se han fortalecido los procesos de control gubernamental.

e) La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior son mecanismos institucionales que intervienen en los procesos que otorgan la gobernabilidad a las naciones. Instrumentos todos que cada vez son más utilizados en las sociedades democráticas para determinar y calificar la gestión pública y, con ello, coadyuvar al mejoramiento del quehacer gubernamental.

f) En la última década, las responsabilidades del control externo e interno de la administración pública

—en sus niveles federal y local— impactó positivamente la visión de los legisladores locales en casi todo el territorio nacional.

g) No obstante los avances, hay insatisfacción con el déficit del modelo fiscalizador actual, que ha propiciado debates sobre la función de los órganos de control externo en las entidades federativas, por lo que recomiendan efectuar cambios en el marco de la fiscalización²⁵.

h) A nivel internacional, la aprobación del presupuesto y la fiscalización de las políticas públicas son actividades que históricamente han sido encabezadas por los congresistas; sin embargo, las últimas tendencias imperantes ubican a los órganos de fiscalización fuera del ámbito del Poder Legislativo (Francia, Italia e Irlanda).

i) De las propuestas realizadas por los partidos políticos, se encontró que el PAN, PRI y PRD coinciden en recorrer la fecha de presentación de la Cuenta Pública, de los primeros diez días de junio, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente del ejercicio correspondiente. Sin embargo, en cuanto al fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, a continuación se mencionan las diferencias principales:

Partido Acción Nacional. Menciona que la fiscalización es una función propia del Estado, pero por ser una faceta distinta del poder, debe ser ejercida por un órgano autónomo y no conservarse como una prolongación de la actividad legislativa²⁶.

Partido Revolucionario Institucional. Considera que para evitar que el Poder Ejecutivo sea juez y parte, la función de fiscalización debe ser atribución exclusiva

24 Nieto Castillo, Santiago s/f.

25. Omar Rodríguez Duarte, s/f.

26. Avila Mayo, Obdulio, diputado, Gaceta Parlamentaria, 2007, (383).

de la Auditoría Superior de la Federación²⁷.

Partido de la Revolución Democrática. Sugiere definir el procedimiento para que la Cámara de Diputados concluya el proceso relacionado con su facultad exclusiva de revisar la cuenta pública federal, para lo que se requiere de disposiciones expresas que normen y definan las instancias a participar en la revisión y la dictaminación de la misma²⁸.

k) De las propuestas vertidas por académicos, legisladores, gobernadores y funcionarios, existen coincidencias en cuanto a la necesidad de completar la modernización del sistema de rendición de cuentas. En este aspecto, mencionan que la ASF debe contar con atribuciones y facultades suficientes para dar sustento a la evaluación eficaz y eficiente de los gobiernos y de sus órganos gubernamentales y, con ello, hacer posible que las resoluciones que se deriven de su actuación sean vinculatorias con la obligación de cumplirlas.

También consideran que es indispensable impulsar la transparencia y la rendición de cuentas como una constante de la actividad pública en México. De no hacerlo, opinan, todo el entramado institucional de nuestro país quedará en entredicho y en una situación de extrema fragilidad.

l) De las conclusiones emitidas en los diversos foros sobre rendición de cuentas y transparencia, sobresa-

len los diagnósticos emitidos por la CENCA y el CIDE:

En materia de control y rendición de Cuentas, la Dra. María Amparo Casar, consejera de la CENCA, concluye que el sistema actual carece de mecanismos preventivos contra la corrupción y el abuso de poder. Además, no existen mecanismos expeditos y eficientes para controlar el ejercicio del poder ni un sistema adecuado de sanciones²⁹.

El CIDE considera que en el tema de la transparencia y rendición de cuentas es absolutamente indispensable establecer en el artículo 116 la obligación de que las legislaturas locales cuenten con entidades estatales de fiscalización, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones, que fiscalicen a los poderes locales de cada entidad. Dentro del nuevo esquema federalista también consideran necesario que se establezca la fiscalización y la rendición de cuentas en el ámbito municipal y demás niveles de gobierno³⁰.

m) La persistencia de la democracia dependerá de los diseños institucionales que se formulen para mejorar la calidad de vida democrática, es decir, requiere de rendición de cuentas y de transparencia. Por ello, y en atención urgente al reclamo de la sociedad, todos los actores políticos señalan que es indispensable una lucha frontal sobre las causas y efectos de la corrupción y la impunidad.

Bibliografía

- Amparo Casar, María. Documento de Discusión sobre el Foro Régimen de Estado y de Gobierno, 2007.
- González de Aragón Ortiz, Arturo. Rendición de Cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática Santiago Nieto Castillo s/f
- González De Aragón, Arturo. La Fiscalización Superior y la Confianza Ciudadana. 14 de diciembre de 2006.
- González de Aragón, Arturo. Primera Semana de Auditoría Gubernamental. Conferencia Magistral "Fiscalización Superior" Chilpancingo, Guerrero. 25 de mayo de 2007.
- González de Aragón, Arturo "Un Compromiso de Transparencia y Rendición de Cuentas", agosto de 2007.
- Hinojosa Herrera Josefina. Diputada PRI, Gaceta Parlamentaria, 2001. (341)- López Guerra, Luis y otros. Ob. Cit., pp 120 y 121. "La función de control de los Parlamentos Problemas actuales" Madrid, 1990.
- Macías Fernández, José Miguel. Auditor Especial de Desempeño. 2006
- Martínez Alvarez, Jesús. Diputado Gaceta Parlamentaria, número 1621-I, martes 9 de noviembre de 2004. Nieto Castillo, Santiago. "Rendición de Cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática" s/f.
- Avila Mayo, Obdulio. Diputado PAN, 2007.
- Rodríguez Duarte, Omar. "Algunas consideraciones sobre el órgano de fiscalización en México y sus repercusiones en el estado de Sonora", s/f.
- Solares Mendiola, Manuel. "Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, 2004.
- Ugalde, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso De México. Instituto Federal Electoral Primera edición, abril de 2002.

Instituciones

- Auditoría Superior de la Federación, 2006.
- Auditoría Superior de la Federación, 2007.
- Auditoría Superior de la Federación. Documento "Visión Institucional", 2006.
- Avila Mayo Obdulio. Diputado. Gaceta Parlamentaria, número 2197-I, martes 20 de febrero de 2007. (383). Cámara de Diputados. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias., 2001.
- Cámara De Diputados. Comisión de Vigilancia, 14 de noviembre de 2007. noviembre de 2007.
- Cámara de Diputados. Origen y Evolución, ASF 2007. CIDE, 21 de agosto del 2007.
- Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma
- Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado (CENCA), 2007.
- Convención Nacional Hacendaria. "Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas", marzo de 2004.
- Criterios periodismo independiente, 2006.
- Foro sobre fiscalización gubernamental en el DF, 21 de agosto de 2007.
- Grupo Parlamentario del PRD. Coordinación de la Auditoría Superior de la Federación y Contraloría Social. *Secretaría Técnica. Palacio Legislativo, 15 de mayo de 2007.
- Ley para la Reforma del Estado. Propuesta PRI. abril 2007.
- Secretaría de la Función Pública, 2006.
- Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado. Ley para la Reforma del Estado, PRI abril 2007.

27. Propuesta PRI, Ley para la Reforma del Estado, abril 2007.
28. GPPRD, Secretaría Técnica, Palacio Legislativo, 15 de mayo de 2007.
29. Amparo Casar, María, 2007.
30. CIDE, 2007.