



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

**LA CUENTA PUBLICA COMO ELEMENTO PARA LA
FISCALIZACION DE LA GESTION GUBERNAMENTAL.**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A N :
DARIO FRANCISCO GUZMAN DELGADILLO
PABLO LOPEZ TREJO**

**ASESOR DEL SEMINARIO :
C. P. MARIA TERESA AYALA URIBE**



MEXICO, D.F.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

263369.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la querida memoria de mi padre
y hermana.

A mi madre,
por tu inagotable amor
gracias para siempre.
Te amo.

A mi hermano.
Porque la sangre es y será
siempre eso.

A mis amigos.
Pablo, Nacho y Miguel.

A todos por su fe.

Dario Francisco.

A mis padres

Como un pequeño tributo, por toda la paciencia dedicación y cariño que me han dado.

A mis hermanos

Por su apoyo incondicional que en todo momento me han brindado.

A la profesora María Teresa Ayala Uribe

Por su valiosa colaboración en el desarrollo del presente Seminario de Investigación.

Pablo López Trejo

**LA CUENTA PUBLICA COMO
ELEMENTO FISCALIZADOR DE LA
GESTION GUBERNAMENTAL.**

INDICE

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

INTRODUCCION

I.- GENERALIDADES

- 1.1. Concepto
- 1.2. Marco histórico
- 1.3. Marco legal
- 1.4. Objetivo
- 1.5. Utilidad

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CUENTA PUBLICA

- 2.1. El tomo de resultados generales
- 2.2. El banco de información

III.- ENTIDADES QUE INTERVIENEN PARA CREAR, PRESENTAR Y FISCALIZAR LA CUENTA PUBLICA

- 3.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 3.2. Tesorería de la Federación
- 3.3. Dependencias, Organos y Empresas de gobierno
 - 3.3.1. La Dirección de Contabilidad Gubernamental.
La importancia del control
- 3.4. El Ejecutivo Federal
- 3.5. El Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados
- 3.6. La Contaduría Mayor de Hacienda

IV.- ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA CONFORMAR LA CUENTA PUBLICA

- 4.1. El Plan Nacional de Desarrollo
- 4.2. La Ley de Ingresos de la Federación
- 4.3. El Presupuesto por programas y actividades
- 4.4. El Presupuesto de Egresos de la Federación
- 4.5. Principales documentos de control e información que genera la administración pública federal
- 4.6. Principios de contabilidad gubernamental
- 4.7. El informe previo
- 4.8. El informe de resultados

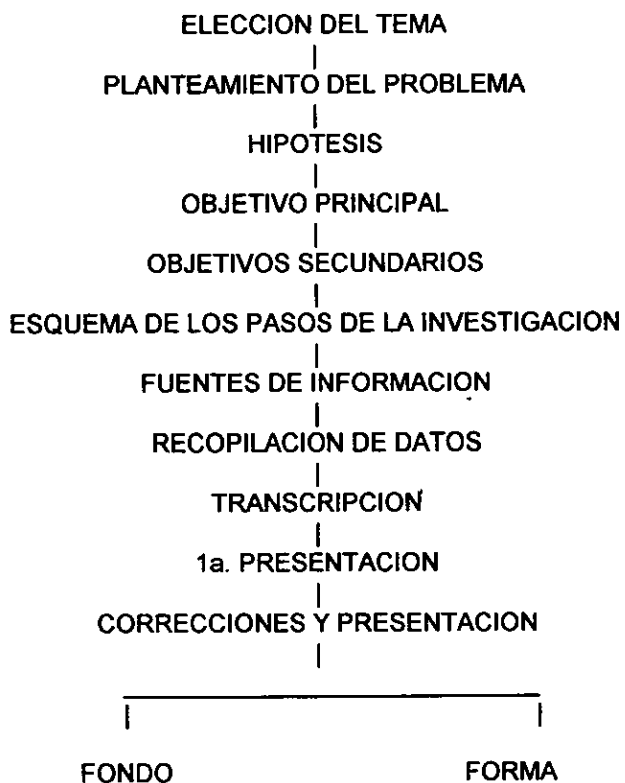
V.- TIPOS DE INFORMACION QUE PROPORCIONA LA CUENTA PUBLICA

- 5.1. Información financiera
- 5.2. Información presupuestal
- 5.3. Información programática
- 5.4. Información económica

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

METODOLOGIA



PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para satisfacer una necesidad es indispensable conocer o tener delimitado en la mente antes que nada un tema, es una sugerencia el poseer cierto grado de conocimiento de dicho tema ya que así habrá de facilitarse un poco más la indagación, dado que iniciar una investigación sobre algo completamente desconocido trae implícito en esto una serie de dificultades que se irán revelando en el transcurso de la misma (problemas en la comprensión de palabras técnicas, falta de conocimientos básicos que retrasan el trabajo, etc.). Esto sugiere si la intención es realizar un trabajo de la naturaleza del que presentamos a ustedes (o sea sobre un área muy particular). Hay que observar una característica importante, y es el interés que el tema despierte en nosotros, lo cual eliminará el tedio que puede propiciar retrasos y entorpecimientos. Conseguido lo anterior necesitamos enfocar nuestra atención en la posible necesidad a satisfacer, esta tiene que ser definida de manera clara y concreta para que al final el lector juzgue si se satisfizo o no. La necesidad deberá representar un problema o una carencia que pueda ser (previo examen), satisfecha.

Un elemento importante a ser considerado es que podemos encontrar nuestra necesidad o se nos puede revelar, derivada de la experiencia laboral que hayamos obtenido a lo largo de nuestra vida, si es así podremos contar con un mejor conocimiento del tema y será a la vez factible allegarse de material de investigación con mayor facilidad. La necesidad y problema a resolver, deberá de observar algunas consideraciones, ya que si estas se presentan la investigación tendrá mayores posibilidades de ser realizada, estas son :

A) viable.

Se podrá disponer de los elementos necesarios para poder recolectar información y de los recursos que por ende lo acompañan como:

a.1.) recursos materiales

a.1.1.) libros, revistas, informes, videos, periódicos, etc.

b.1.) recursos económicos

b.1.1.) deberemos de tener en cuenta el gasto que habrá que realizarse para obtener los materiales que vayamos a requerir:

- fotocopias
- transportación
- compra de materiales (hojas, cuadernos, etc.)
- compra de material de cómputo (acorde a los tiempos, el poder contar con un equipo de

computación resultará casi indispensable, considerando el factor esfuerzo-tiempo)

B) real

La necesidad deberá de existir y no ser creada falsamente como resultado de una idea confusa, para evitar esto es necesario asesorarnos con las personas apropiadas.

C) útil.

La investigación deberá de reportar beneficios como los siguientes:

- C.1.) ser material de consulta
- C.2.) ser elemento de renovación (si actualiza al tema)
- C.3.) ser material auxiliar en posteriores estudios en investigaciones

Tras cumplir con los anteriores puntos (que hemos considerado los más importantes), se procede a plantear el problema y determinar la necesidad.

En nuestro caso el problema y necesidad se deriva del tema " la cuenta anual de la hacienda pública federal" , ya que es un tema que nos resulto de interés en el transcurso de nuestros estudios en la Universidad, y agregado a esto nuestra experiencia laboral se ha venido desarrollando dentro de la administración pública durante varios años, es básicamente por las razones anteriores que elegimos este tema.

Tomando en cuenta los tres puntos anteriormente descritos, es que concluimos como problema a resolver el siguiente:

No se cuenta con una bibliografía o material de consulta sobre la cuenta anual de la hacienda pública federal, que incluya las siguientes características:

- a) que presente una visión general sobre su proceso de creación
- b) que se presente con un lenguaje sencillo, que permita a cualquier persona entender lo que esta leyendo
- c) que se presente de una forma atractiva y dinámica al lector
- d) que despierte en el lector el interés por conocer el por qué es importante dicho documento

- e) que el contenido sea suficiente para informar, consultar y sentar bases para un trabajo más profundo
- f) en lo posible, evitar que el lector se vea obligado a reunir gran cantidad de material para, si así lo requiere, analizar el tema
- g) ser un material de actualización
- h) visualizar la importancia en relación con la fiscalización que de la cuenta pública se puede derivar.

Y la necesidad a satisfacer consideramos que es: despertar conciencia en cada una de las personas que lea este trabajo, en que es nuestro derecho conocer lo que hace el gobierno con los recursos públicos, para saber entonces que aplaudir y que exigir, ya que ambos son nuestro derecho y obligación.

Al final de la investigación deseamos expresar nuestras conclusiones, y una opinión sobre situación actual de dicho documento, la información que genera, las decisiones que se toman en base a ella y sus consecuencias, y así contar con los suficientes elementos para sentar un juicio en cuanto a que si en verdad la cuenta pública es un instrumento eficaz, fiable y juicioso del desempeño que tiene la administración pública.

Por último deseamos indicar a quienes pretendemos orientar la investigación:

- a) estudiantes a nivel licenciatura.
- b) personas que ocupen puestos dentro de la administración pública federal .
- c) personas interesadas.

HIPOTESIS

1) Existe poco material actualizado sobre la cuenta anual de la hacienda pública federal que muestre en forma total el proceso de creación de la misma, con un lenguaje claro y entendible para todos, con una presentación sencilla y atractiva, y que revele los actos y consecuencias que en base a ella se derivan.

La falta de esto dificulta el estudio a las personas que se interesen en obtener información del tema. El resultado es una tarea ardua y de complicada realización debido a la cantidad de información documental que es necesario extraer para realizar una investigación.

2) Si existe poco material actualizado sobre la cuenta anual de la hacienda pública federal que muestre en forma total el proceso de creación de la misma, con un lenguaje claro y entendible para todos, con una presentación sencilla y atractiva, y que revele los actos y consecuencias que en base a ella se derivan. Es porque durante mucho tiempo la cuenta pública no se pudo autosustentar frente a la mirada general de la sociedad como el documento de evaluación de las finanzas públicas que representaba, lo anterior por diversos motivos políticos, económicos y sociales, es por esto que la investigación sobre el tema ha sido en su mayor parte con fines descriptivos, deseando evitar con lo anterior debates en los que se conjuntan diversas formas de pensamiento.

FUENTES DOCUMENTALES

Las fuentes documentales a consultar son las siguientes:

- a) biblioteca de la Facultad de Contaduría y Administración
- b) biblioteca central de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- c) biblioteca del Instituto Mexicano de Contadores Públicos
- d) bibliotecas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- e) biblioteca del Instituto Nacional de la Administración Pública
- f) biblioteca de la Cámara de Diputados.

OBJETIVO PRINCIPAL

Proporcionar al lector información suficiente sobre el tema de la cuenta pública, desde los actos que le dan origen hasta las decisiones que en base a ella se toman, y sus repercusiones a nivel país.

PRIMER OBJETIVO SECUNDARIO (PARA CAPITULO I)

Involucrar al lector en el tema, despertando su interés revelándole la importancia histórica y actual de dicho documento.

SEGUNDO OBJETIVO SECUNDARIO (PARA CAPITULO II)

Proporcionar al lector los elementos básicos de conocimiento actuales sobre el contenido de la cuenta pública y su estructura.

TERCER OBJETIVO SECUNDARIO (PARA CAPITULO III)

Describir las actividades que las entidades de gobierno involucradas en la creación de la cuenta pública realizan para tal fin.

CUARTO OBJETIVO SECUNDARIO (PARA CAPITULO IV)

Establecer el marco legal, documental, operacional y de principios normativos que interrelacionan para crear la cuenta pública.

QUINTO OBJETIVO SECUNDARIO (PARA CAPITULO V)

Proporcionar un panorama general del tipo de información que se deriva de la cuenta pública, así como la aplicación de dicha información.

INTRODUCCION

Nuestro país actualmente esta inmerso en una etapa de profundos cambios tanto políticos, económicos y sociales derivados en parte por la dinámica que opera en las relaciones a nivel mundial, la sociedad busca cada vez ejercer más a fondo sus derechos que le concede su Constitución Política, bajo este contexto nos enfrentamos a una serie de carencias originadas por los largos años en que se vivimos con un gobierno unificado y unitario en el cual el principio de la división de poderes prácticamente fue anulado y sus tres ramas fueron controladas por un solo partido; las instituciones supuestamente con independencia tenían una unidad de propósito y un origen de mando común que soslayaba el difundir los problemas sociales, vicios económicos y vacíos jurídicos; hoy a llegado el momento de decir adiós a una época de alto acuerdo político, a una etapa no obstante que, a fuerza de reiterar las fórmulas de sus éxitos pasados para hacer frente a las nuevas condiciones del presente, convirtió sus círculos virtuosos en círculos viciosos, sus excedentes públicos en deuda, sus consensos en decisiones autoritarias, sus controles políticos en excesos gubernativos, sus expectativas ciudadanas en agravios y sus equilibrios en quiebras.

No se puede evitar esgrimir argumentos sobre los errores únicamente para evitar el politizar, cuando a estos los ampara lo evidente, la solución no resultaría hacer el interminable cumplimento, la nueva autovisión como sociedad deberá ser la que se derive de una clara concepción de nuestros derechos y obligaciones, ya no podemos permitirnos ser el casero ausente de nuestro país al permitir que se nos diriga sin que se nos consulte, es cierto que si delegamos facultades a nuestros gobernantes es para que ellos actúen a nuestro nombre tanto con nuestros connacionales como con los demás países, pero también es verdad que no podemos actuar con indiferencia y apatía generando con ello el autoapartamiento de los sucesos nacionales, dejando en el aire únicamente una queja que se pierde por carecer de más voces.

Una sociedad más participativa y con un definido concepto de democracia será el cimiento para lograr los cambios necesarios para integrarnos al moderno contexto nacional e internacional.

Participar es un concepto en el que se requiere contar con información, participar en lo referente a la forma en que se nos gobierna solicita informaciones de diversa naturaleza: económica, social y política; la fuente de estas en nuestro sistema jurídico se presenta como lo que cada año presenciamos en los medios de comunicación en la figura del "Informe Presidencial de Gobierno", el cual resume las actividades, los logros y las futuras metas de la gestión del gobierno federal, su complemento escrito lo representa la "Cuenta de la Hacienda Pública Federal". Es apartir de ellos que

como población nos es posible el enterarnos de la forma en que se condujeron los destinos de la nación.

En el Informe de Gobierno es posible percatarse de una forma más concreta de las realizaciones que el estado alcanzo durante un año, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal lo que se observa es el uso que de los recursos públicos se hizo y que derivó en dichas realizaciones. La importancia del análisis, revisión, fiscalización o cualquier otro sinónimo que se asigne es lo que origino la idea del presente trabajo, ya que si nuestra intención es el poder formular un juicio sobre la actuación del gobierno como administrador de nuestros recursos dado que es de la sociedad en su conjunto de donde provienen, es necesario basarnos en la información del único informe que la contiene.

Pero, ¿ cómo discernir el contenido si no se conoce el origen ?. Es esta la premisa que debe anteceder al juicio, y es a la cual el presente trabajo pretende dar respuesta, para que tras su lectura se pueda contar con los elementos básicos de conocimiento que permitirán vislumbrar la importancia y posible potencialidad de la Cuenta Pública.

Como informe escrito de actividades, la Cuenta Pública al momento de ser fiscalizada por la representación legislativa (Cámara de Diputados), pone en manos de esta el material para evaluar acciones y conductas del gobierno federal. Pero qué validez, nos preguntamos, puede tener una supervisión a la forma de ejecutar el gasto público si quién la presenta y quien la revisa son juez y parte ya que ambos pertenecen al mismo partido político en el cual se comparten los mismos intereses, objetivos e ideologías. Lo anterior presume una falta de objetividad en dicho análisis lo que resulta inquietante debido a las posibles desviaciones de fondos, incumplimiento de funciones, corrupciones y otros actos dolosos. Las consecuencias de esta falta de objetividad todos en algún momento las hemos percibido directa o indirectamente al enterarnos, por ejemplo: los actos de corrupción que ocurrieron en el pasado y que sin embargo a pesar de que se fiscalizo dicho ejercicio no se descubrió el desfalco. Consecuencia: hurtos de capital público, imagen al exterior de un país que tolera la impunidad.

Otra muestra la representa el equivocado uso de los dineros públicos que conllevan a no cumplir cabalmente con los proyectos establecidos: los retrasos en la construcción de obras de beneficio público (escuelas, hospitales, obras de drenaje y alcantarillado, etc.), por una errada administración, supervisión o control. Consecuencia: los recursos destinados a ellas resultan insuficientes y es necesario una ampliación de presupuesto, lo cual es injusto ya que estas faltas eran susceptibles de no cometerse.

El endeudamiento externo registrado durante el periodo presidencial de José López Portillo alcanzo niveles alarmantes al final del mismo, esto se hubiese evitado si entre otras no se hubiera contado con tanta industria paraestatal no competitiva, con una plantilla de personal burocrático inmensa e ineficiente, y no se hubieran depositado todas las expectativas de crecimiento económico en la producción de petróleo.

Lo anterior son solo algunas ejemplificaciones de las consecuencias de una equivocada fiscalización a las actividades del Estado, lo que pone en duda la utilidad de la Cuenta Pública.

Junio de 1997 revelo un nuevo espíritu de conciencia ciudadana el cual proclamamos su deseo al cambio y una nueva búsqueda de horizontes sociales, políticos y económicos; al incrementar el número de representantes de otros partidos en el Congreso de la Unión, el marco constitucional y otros ordenamientos legales han comenzado a ponerse a prueba en un contexto que nuestro país no había experimentado: el de la demanda democrática.

Conscientes del compromiso que como integrantes de esta sociedad y como profesionistas de un área económico administrativa tenemos, consideramos que podemos aportar algunas bases esquemáticas para idear nuevos instrumentos que permitan un mejor análisis y evaluación de las finanzas públicas, pero es necesario antes conocer y entender los elementos básicos relacionados con estas. Este trabajo de tesis tiene como propósito el describir conceptos, orígenes, evolución, participantes, consecuencias y perspectivas de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CAPITULO UNO

GENERALIDADES

1.- GENERALIDADES

Cada año la Cámara de Diputados recibe, discute, y aprueba las cuentas públicas rendidas por el gobierno federal, estas presentan la forma en que se gastaron los recursos públicos. La cuenta pública pretende responder básicamente las siguientes preguntas:

- 1.- ¿ de dónde se obtuvieron los recursos económicos con los que la Administración Pública desarrollo sus acciones ?
- 2.- ¿ cómo se obtuvieron esos recursos económicos ?
- 3.- ¿ cómo se distribuyeron los recursos públicos ?
- 4.- ¿ cómo se utilizaron los recursos públicos ?
- 5.- ¿ qué metas y objetivos se alcanzaron y cubrieron respecto a lo planeado ?

El que se nos informe a través de la representación legislativa la manera en que los recursos públicos fueron utilizados es una atribución que nos otorga el sistema democrático en el cual vivimos, lo anterior se encuentra establecido en la ley suprema que rige a la nación y que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como muestra podemos mencionar lo establecido en los artículos:

6.- " La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial..."

7.- " Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier tema..."

39.- " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

Amparados por los preceptos anteriores señalamos un hecho, que los años anteriores han evidenciado una falta de objetividad y veracidad en cuanto a la revisión del gasto publico que ha realizado la Cámara de Diputados, debido a que ésta permaneció constituida en su mayoría por más de sesenta años por integrantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), esto significó que quienes revisaban las cuentas públicas y que son a la vez nuestros representantes eran del mismo grupo político que quienes estaban facultados para ejercer el gasto público o sea que eran juez y parte. 1997 fue el año en el cual se desasocia el vínculo que existía entre el Ejecutivo que es el que presenta la cuenta pública y la representación popular, al quedar la Cámara de Diputados integrada con una mayor pluralidad de partidos políticos de

oposición. Esto supone que los resultados de análisis futuros podrían ser considerados honestos e imparciales dada la pluralidad que prevalecerá en la Cámara de Diputados.

Aprovechando el momento que vive la sociedad mexicana de cambios económicos, políticos y sociales en todos sus niveles es cuando resulta necesario establecer bases sólidas para construir una sociedad más plural, participativa y democrática, capaz de conservar ese ánimo de cambio para su beneficio presente y futuro, consciente de sus obligaciones y derechos, dispuesta a exigir saber como se le gobierna en todos los ámbitos y considerando entre los más importantes, el manejo de los recursos públicos, ya que estos recursos puestos a disposición de nuestros gobernantes, provienen de la misma sociedad y son los que sustentan en gran parte el funcionamiento del aparato gubernamental responsable de administrar y proveer bienes y servicios de provecho público, como construcción de carreteras, alumbrado público, redes de distribución de agua potable, sostenimiento de las fuerzas armadas y de seguridad pública, de educación pública, de salud pública, etc.

Mucho habrá que hacer para modernizar el sistema de gobierno, el primer paso se esta dando y falta solidificarlo: la voluntad de apertura. El gobierno con permitir el acceso de nuevas ideologías en la esfera de decisiones nacionales no se debilita sino al contrario se fortalece al crear un clima de estabilidad y confianza social sano para todos. La adopción de una nueva forma de juzgar y evaluar el proceder gubernamental permitirá la creación de nuevos instrumentos encaminados a crear un gobierno acorde a las nuevas necesidades del país.

En lo referente al tema de la cuenta pública consideramos que es un documento que pudiera ser aprovechado en diversos aspectos, por ejemplo como un material de difusión para conocer la gestión gubernamental, lamentablemente ha sido un documento conocido y estudiado por un grupo muy reducido de personas, su potencial informativo puede verse incrementado en la medida en que se modernicen procesos, sistemas y alcances del mismo informe, para lograr esto es indispensable realizar adecuaciones de carácter legal y de proceso.

Deseamos dejar claro al establecer lo siguiente: la cuenta pública son una serie de informes numéricos y explicativos de lo que hizo el gobierno en un año fiscal, que se revisa casi seis meses después del periodo que se informa por lo tanto no es un documento que sirve para la toma de decisiones inmediata o que permita establecer criterios a seguir para el año siguiente inmediato, a diferencia de los estados financieros que emiten las empresas de carácter privado (estado de situación financiera o balance , estados de resultados, etc.), aunque estos también los genera el gobierno el gran numero de entidades que lo conforman y cuya información tiene que consolidarse (unificarse), hace muy

difícil el contar con información financiera que permita tomar decisiones para un periodo próximo, como ya se menciona. Las entidades privadas tienen en sus manos informes financieros casi inmediatamente después de que ha concluido el año fiscal como resultado de esto se pueden tomar decisiones oportunamente para fijar cursos de acción para el año que inicia, lo anterior no sucede en el gobierno ya que su información financiera tiene que pasar por varias etapas para que al final se pueda observar la definitiva además no es esa la función principal de la cuenta pública. Concluyendo la cuenta anual de la hacienda pública federal es documento que se elabora con la finalidad de ser un elemento de fiscalización del gobierno federal.

1.1. CONCEPTO

Para lograr una visión amplia y clara del concepto de cuenta pública se han recopilado algunos conceptos emitidos por entidades de gobierno, instituciones especializadas y algunos académicos que en algún momento realizaron un estudio sobre el tema. A continuación presentamos dichos conceptos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal presenta ante la Cámara de Diputados, a través de la comisión permanente, dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁽¹⁾"

Instituto Nacional de Administración Pública.

"Es el informe que rinde anualmente el poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, y que muestra los resultados financieros, alcances y situación que guarda el Estado derivado de su gestión administrativa y que refleja el desarrollo económico y social del país⁽²⁾"

El C.P. Alfredo Adam Adam.

"Documento que en forma anual prepara el poder Ejecutivo para ser presentada a la Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y

1 "Glosario de Términos utilizados en Sector Público". SHCP. 1997. pp.130

2 "Diplomado en Planeación, Programación y Presupuestación 1996" INAP- SHCP. 1996. pp.127

la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio. Lo anterior implica la consolidación y presentación de la información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones del gobierno en el periodo de referencia⁽³⁾”

La Secretaría de Programación y Presupuesto, la definía (desaparecida en 1992).

“La cuenta pública es el documento en el que se consolidan los estados financieros y otra información de naturaleza financiera, presupuestal y contable que resulta de las contabilidades de los organos de control gubernamental y entidades que conforman al gobierno federal, para ser sometido a discusión, revisión y aprobación por el Congreso de la Unión⁽⁴⁾”

Después de haber tenido la oportunidad de leer más definiciones que no mencionamos para evitar volumen innecesario en la cantidad de conceptos es por lo que nosotros mismos ofrecemos una definición propia.

La cuenta pública es un informe básicamente descriptivo y numérico de carácter financiero que muestra los ingresos que obtuvo el gobierno federal y el departamento del distrito federal y la forma como ejecutaron los gastos, plasmados en estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos consolidados con la finalidad de enterar a la Cámara de Diputados la forma en como se manejaron las finanzas públicas y así evaluar la situación económica del país y conocer el desempeño que tuvo la Administración Pública.

De esta manera dejamos sentada la base principal que es la definición para ahora reseñar el aspecto histórico de la cuenta pública.

1.2. MARCO HISTORICO

ETAPA COLONIAL

A través del tiempo nuestro país ha sido regido por diversos sistemas de gobierno, uno en particular fue la autocracia durante la etapa colonial, durante la cual los gobernantes no se preocupaban por informar al pueblo lo que se hacía con los recursos financieros públicos, es decir existían una serie de razones y motivos en los que se sustentaba un sentido patrimonialista de la hacienda pública, por lo que al ciudadano no se le otorgaba la facultad de exigir conforme a derecho cuentas claras del manejo de los recursos provenientes de él.

3 “La Fiscalización en México”. Alfredo Adam Adam. UNAM . pp. 48

4 “¿Qué es la Cuenta Pública?”. SPP. 1979. pp.6

ETAPA INDEPENDIENTE

En nuestro país es hasta el 16 de noviembre de 1824 cuando se expide la Ley de Centralización de la Administración Hacendaria que establecía los elementos de su organización interna. Con base en la misma ley se crean la Tesorería General de la Federación encargada de concentrar y distribuir los caudales públicos y el Departamento de Cuenta y Razón cuya función principal era formular los presupuestos y elaborar la cuenta general de ingresos y egresos a efecto de presentarla al Congreso.

Asimismo, se instituye la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados quien tenía la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

En 1838 se establece el Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor, bajo la inspección de una comisión de la Cámara de Diputados, compuesto por tres salas, la primera formada por dos contadores mayores denominados de hacienda y crédito público respectivamente y otro de la misma clase nombrado por dicha Cámara, y las dos restantes fueron la Suprema Corte de Justicia, y Fiscal de la Alta Corte. No obstante su organización y funcionamiento resultó confusa al intervenir los tres poderes.

En 1867 se expide el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los caudales públicos a cargo de la Tesorería, siendo su función formular y emitir reglas para los presupuestos de egresos e ingresos del Estado, asimismo, se detalla con mayor precisión la forma y aspectos básicos de la cuenta general.

En 1881 se modifica la ley y el reglamento para la administración y contabilidad al introducirse el sistema de pólizas y la glosa previa a fin de ejercer un mayor control sobre los recursos públicos, en la ley del 30 de mayo se faculta a la Tesorería para formular la cuenta general del erario y en su reglamento del 29 de junio de ese año se establecen los libros auxiliares para la revisión de la cuenta general disponiendo la formación de una sola cuenta de ingresos y egresos.

ETAPA MODERNA

En 1910 se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa que desempeñaba sus funciones en forma separada de la Tesorería de la Federación. La función principal de esta dirección consiste en registrar y contabilizar las cuentas sobre el manejo de fondos, con el objeto de formular la cuenta general de la hacienda pública federal.

En 1917 se promulga la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado con lo que se reforma radicalmente la organización hacendaría al crearse al departamento autónomo de contraloría cuyo objetivo fue llevar la contabilidad de la hacienda pública, vigilar y fiscalizar los recursos del gobierno en los términos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Entre sus funciones más importantes se encontraba la formulación de la cuenta pública, la glosa de cuentas rendidas, el control de egresos y la inspección fiscal.

En 1932 se reforma la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos del Estado de 1917, se suprime el Departamento Autónomo de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La mayor parte de dichas actividades se concentraron en la Tesorería, sobresaliendo la formulación de la cuenta pública anual.

De 1935 a 1976 es el periodo más largo de estabilidad de la contabilidad gubernamental, cargo de la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su estructura considera áreas específicas para glosar y contabilizar la deuda, los fondos públicos, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, asimismo era también responsable de elaborar la cuenta anual de la hacienda pública federal.

En 1976 se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que vino a abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, determinando la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto la cual en la fracción VIII del artículo 32, señala las responsabilidades de dicha secretaría e indica :

“ Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la federación y del departamento del distrito federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la contaduría mayor de hacienda de la cámara de diputados. ”

También fue decretada por el Congreso de Unión, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que en parte sustituyó a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1992 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo relativo a las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las cuales son conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A partir de entonces las modificaciones a la cuenta anual de la hacienda pública federal han sido constantes, en lo referente a su presentación, publicación y volumen.

1.3. MARCO LEGAL

El conjunto de leyes y normas específicas que conforman el marco legal en que se apoya todo el proceso que da como resultado la formulación de la cuenta anual de la hacienda pública federal, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituye el fundamento jurídico de primer orden de la nación mexicana, y así mismo es la fuente de donde se nutren los demás ordenamientos legales que rigen la vida política, económica y social del país. Esto a partir de 1917 cuando se conforma el estado federal en México, establecido en 1857, con tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El marco jurídico que regula todo el proceso de control, que durante todo el año se observa y que da como resultado, la validez legal en la elaboración de la cuenta anual de la hacienda pública es el siguiente :

de acuerdo al orden jerárquico de las leyes comenzaremos por:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 74 , en su fracción IV señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados :

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. “

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En su artículo 35 señala que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará diversas asignaciones presupuestales de carácter especial :

“ De los movimientos que se efectúen en los términos de este artículo, el ejecutivo informará a la cámara de diputados del congreso de unión al rendir la cuenta de la hacienda pública federal.”

En su artículo 43 establece:

“ Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación serán consolidados por la secretaría de hacienda y crédito público, la que será responsable de formular la cuenta pública anual de la hacienda pública federal y someterla a consideración del presidente

de la república para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Los órganos competentes de la cámaras de diputados y de senadores del congreso de la unión, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al presidente de la república, para que este ordene su incorporación a la cuenta anual de la hacienda pública federal.

El departamento del distrito federal formulará su cuenta pública anual, la que se someterá al presidente de la república por conducto de la secretaría de hacienda y crédito público para los fines señalados en el primer párrafo”.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

A través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara de Diputados se hace el examen y revisión de la cuenta pública. Con fundamento en el artículo 73 fracción XXIV el cual faculta a la Cámara de Diputados para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 3. “ La contaduría mayor de hacienda revisará la cuenta pública el gobierno federal ejerciendo funciones de contraloría, teniendo las siguientes atribuciones :

I. Verificar si las entidades del gobierno federal y los organismos y empresas sujetos a control, así como las empresas de participación estatal mayoritaria :

Realizaron sus operaciones en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y del departamento del distrito federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes generales de deuda pública, de presupuesto, de contabilidad y gasto público federal, orgánica de la administración pública federal y demás ordenamientos aplicables, etc.

II. Elaborar y rendir :

A la comisión de presupuestos y cuenta de la cámara de diputados, por conducto de la comisión de vigilancia, el informe previo de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública

del gobierno federal y de la del departamento del distrito federal. "

1.4. OBJETIVO

La elaboración de la cuenta anual de la hacienda pública federal persigue múltiples objetivos pero son dos los que en sí mismos engloban muchos de ellos, estos son: informar y ser un elemento para la fiscalización.

El primero de estos lo cumple al ser el instrumento por medio del cual el Ejecutivo Federal comunica a la población vía Cámara de Diputados cómo, cuándo y en qué fueron gastados los recursos financieros públicos bajo su administración, es decir, nos debe mostrar de que manera fue ejercido el gasto público.

El segundo, lo cubre al ser una herramienta fundamental para que la representación de la sociedad, es decir, la Cámara de Diputados, lo tome como su principal material para iniciar una revisión del gasto gubernamental, puesto que de su análisis pueden derivarse actos complementarios, como son:

- a) solicitar la documentación comprobatoria que dicha Cámara considere suficiente para fundamentar una decisión
- b) llevar a cabo visitas, inspecciones y practicar auditorías, a las entidades que considere que así lo ameriten
- c) detectar y reunir evidencia en caso de desviaciones o corrupción

Podemos clasificar de manera más específica los objetivos que se persiguen al elaborar la cuenta anual de la hacienda pública federal, clasificándolos en objetivo de tipo económico, social y de control.

Objetivos económicos

- mostrar la situación de las finanzas públicas
- indicar la orientación sectorial del gasto
- señalar los niveles de endeudamiento interno y externo
- sentar bases de información para análisis macroeconómicos para inversiones públicas futuras
- evaluar el proceder financiero de la administración pública
- conocer con precisión los costos de las actividades gubernamentales

Objetivo Social

- informar a la población en que se gastaron los recursos públicos
- informar a la población que avances y beneficios se obtuvieron de la aplicación del gasto público
- coadyuva a promover una mayor justicia en la repartición del gasto público entre los diferentes sectores de la población

Objetivos de Control

- vigilar el exacto manejo de los recursos públicos que se ponen a disposición de los servidores públicos
- detectar las desviaciones y dictar nuevos cursos de acción
- medir el grado de alcance de objetivos fijados en el presupuesto de egresos de la federación
- vigilar el estricto apego a la normatividad establecida. Esto significa el vigilar que las operaciones financieras en el país se realicen dentro del marco de las disposiciones legales
- confrontar lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación con lo informado en la cuenta pública
- servir de evidencia para el análisis en auditorías

1.5. UTILIDAD

Es un hecho comprobado y de interés para toda persona, independientemente de la actividad cotidiana que desempeñe el que cada día debe buscarse el máximo aprovechamiento de los recursos financieros públicos, con el objeto de fortalecer las actividades económicas. Esta situación nos plantea la necesidad de un aumento de información sobre el adecuado manejo de los recursos que la administración pública tiene a su disposición.

La cuenta pública es útil si cumple cabalmente con tres puntos que en su conjunto y en teoría proporcionan el conocimiento sobre la utilización de los recursos públicos:

- a) informar
- b) fiscalizar
- c) evaluar

El informar es el por qué de la cuenta pública, si informa sobre todos los aspectos sobresalientes y demás de la Administración Pública Federal durante el periodo de un año entonces el fiscalizar, evaluar y otras acciones que sobre ella se tomen, alcanzaran un grado de credibilidad y certeza suficiente para lograr un clima de confianza desde el nivel legislativo hasta la sociedad en general. El saber si la cuenta pública informa realmente todo lo que tiene que

informar solo se puede establecer después de aplicar procedimientos de fiscalización y la posterior evaluación de resultados; como podemos ver la información es la base y materia prima para establecer juicios en aspectos que abarcan: los ingresos, los egresos, la deuda pública, los análisis de resultados públicos, etc. El que la cuenta pública pueda contestar nuestras interrogantes sobre lo anteriormente expresado es lo que determinara la medida y el grado de utilidad de la cuenta pública.

La información deberá presentarse de tal manera que facilite su comprensión y no la dificulte escribiendo mucho y diciendo poco, atendiendo a los siguientes características:

- a) claridad
- b) oportunidad
- c) exactitud
- d) coherencia
- e) estructura establecida
- f) suficiencia en contenido

La actividad de fiscalización alcanzara el grado de eficiencia y eficacia suficiente cuando se observe el apego a lo mencionado en los incisos b), c) y f) principalmente.

La oportunidad se refiere a que la información necesaria para las revisiones y auditorias deberá de estar contenida en la cuenta pública y solamente se solicitaran cédulas adicionales no consideradas en ella y mayor documentación si el caso así lo requiriera.

La exactitud indica que la información numérica y escrita no contendrá errores ni omisiones de naturaleza humana.

La suficiencia en contenido se refiere a que en la cuenta pública estarán contenidos los elementos necesarios para realizar una revisión o auditoría integral, y no se presentaran carencias que no sean sino de naturaleza extraordinaria.

La cuenta publica reporta una utilidad al brindar la bases en las que se sustenten los resultados de la evaluación que se realicen a las finanzas públicas en el marco de un estado de derecho en el que se ampara la Cámara de Diputados. Si estos elementos justificatorios no presentan la solidez necesaria entonces podrán ser debatidos y no podrá contar la evaluación con la característica de revelación que se solicita para ser transmitida a la población y que refleje la realidad económica y social, sin olvidar que ésta también emite su veredicto.

Resumiendo lo anterior se concluye en forma general que la cuenta pública resulta útil si con ella se puede:

- comprobar si los resultados se ajustaron a los criterios señalados en los presupuestos.
- verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- verificar el origen y destino de los recursos autorizados y ejercidos.
- medir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.
- retroalimentar el proceso de planeación y presupuestación
- Informar a la población cómo, cuándo y en qué forma fueron erogados los recursos financieros.

Por lo cual se hace necesario conocer la cuenta anual de la hacienda pública federal ya que no podemos permitir que permanezca como un informe institucional, sino que se constituya como un instrumento realmente informativo de la gestión administrativa del gobierno, vigilando que se cumplan las funciones que le han sido delegadas.

CAPITULO DOS
ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CUENTA PUBLICA

2.1. EL TOMO DE RESULTADOS GENERALES

CONSIDERACIONES

Todo texto tiene por objeto el informar y para que esta información pueda ser estudiada, consultada y analizada, deberá de estar estructurada de tal forma que facilite el cumplir con el objetivo mencionado. Para esto es necesario que contenga determinados requisitos como son por ejemplo: secuencia cronológica, orden, cohesión, coherencia y claridad entre otros.

El tomo de resultados generales además de contar con las características arriba señaladas deberá de observar una serie de disposiciones de naturaleza jurídica y administrativa que serán supervisadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estas disposiciones tienen como finalidad el conjuntar una serie de elementos de información que se consideran necesarios para lograr un análisis y facilitar su comprensión.

Como indica su nombre este tomo muestra los aspectos en forma general que acontecieron en el país durante el periodo que se informa (un año), estos aspectos que hemos mencionado se enmarcan en tres principales rubros a nivel nación y que son:

- a) el social
- b) el político y;
- c) el económico.

En el ámbito social se reseñan los principales cambios derivados de los resultados de las finanzas públicas, es decir los efectos que sobre éste tuvieron los criterios económicos aplicados por el gobierno federal (niveles de poder adquisitivo de los salarios, niveles de inflación, índices de desempleo, obras de beneficio colectivo como drenajes, hospitales; etc.)

En el aspecto político se indican los principales sucesos que acontecieron en el año, esta serie de acontecimientos pueden intervenir directamente en la toma de decisiones de índole macroeconómica, ya que es en la esfera política donde se analizan una serie de resoluciones que sientan las bases para conformar la ruta económica de la nación. Un ejemplo de lo anterior son las distintas ideologías políticas en lo referente a temas económicos y de finanzas públicas, por mencionar alguna, mientras algunos grupos políticos consideran las aperturas comerciales necesarias y casi indispensables argumentando que hay que ponernos a la par con los cambios mundiales, otros consideran que es propiciar y dar cabida que los capitales extranjeros se beneficien con suma facilidad de dichos acuerdos debido a nuestros rezagos

tecnológicos, económicos, etcétera. Cuestiones políticas como esta afectan en forma como ya expresamos directa al desenvolvimiento económico del país y de su población.

Lo concerniente al tema de economía nacional que se informa en la cuenta pública y todos sus efectos, son a los que está orientada principalmente toda la información presentada en ella, los efectos de los que hablamos pueden clasificarse de dos formas:

- a) internos los ocurridos en el país. (ejemplo, el comportamiento de la inflación, niveles salariales, ahorro interno, impuestos, etc.)
- b) externos los que resultan de la relación económica entre México y los demás países. (ejemplo, el tipo de cambio del peso frente a otras monedas, acuerdos comerciales internacionales, precios internacionales del petróleo, etc.)

El esfuerzo constante del gobierno federal durante los últimos años por simplificar la información escrita que forma la cuenta pública ha llevado a la disminución en la impresión de volúmenes (fig. 2.1.), dicha disminución se compensa con un mejor manejo es así que se facilita su revisión, consulta y archivo, hoy en día no es necesario inundarse en libros (ya que hubo épocas en que la cuenta pública fue integrada por decenas de tomos), para realizar un relativo y rápido estudio sobre el tema y conocer el contenido general de la cuenta. La disminución en el volumen de textos impresos es consecuencia de la creación de una base de datos en microcomputadora en la cual se encuentra capturada la información que antes estaba impresa esta posee varias características y ventajas que se describirán en el punto 2.2.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CUENTA PUBLICA.

Con el propósito de conocer las partes que conforman a este tomo y su contenido se comenzará por describir cada uno de los elementos que lo integran, y que son los siguientes:

1.- Documentos oficiales.

El tomo comienza mostrando los oficios de remisión que se elaboran, estos son documentos administrativos oficiales que se refieren al envío de la cuenta pública de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Secretario de Gobernación, para una mayor claridad se presenta la cronología del envío de dichos documentos:

SIMPLIFICACION DE LA CUENTA PUBLICA

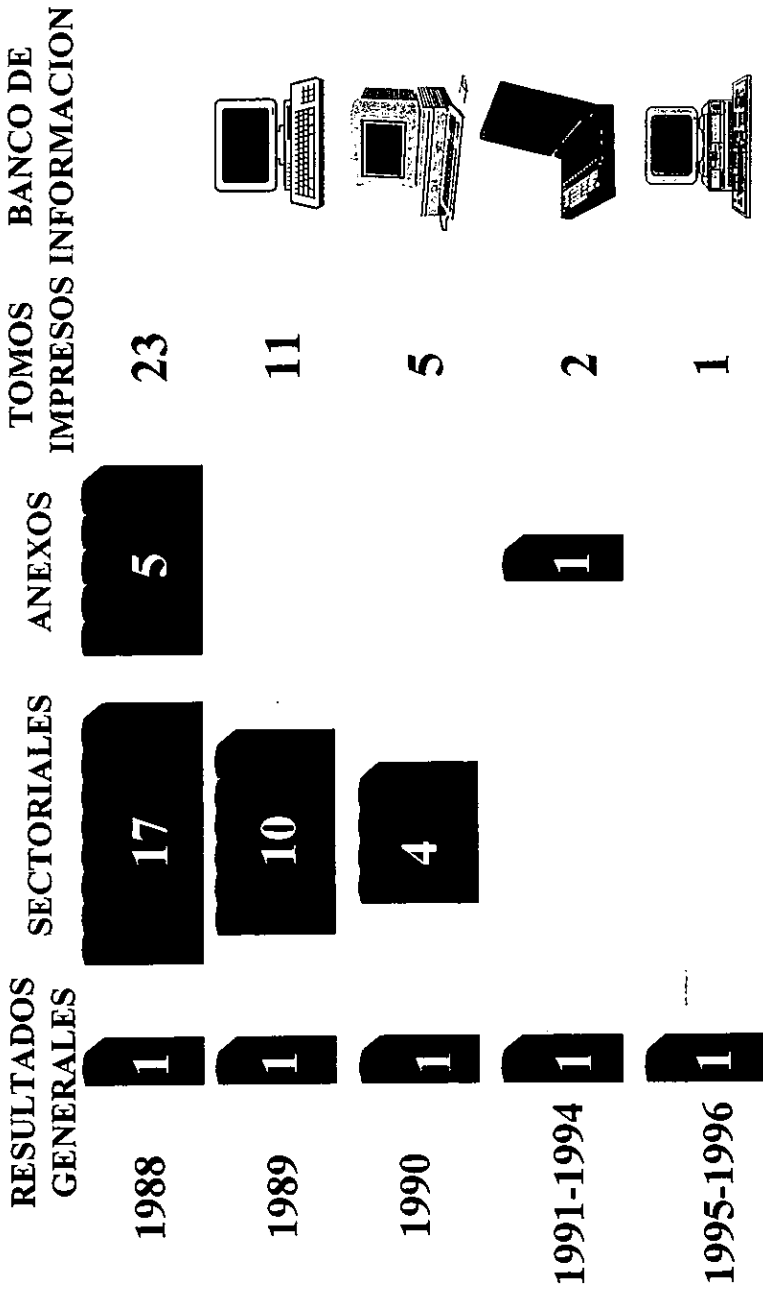


FIG. 2.1.

- a) primero, el Secretario de Hacienda envía y presenta mediante oficio la cuenta pública al Presidente de la República
- b) segundo, el Presidente envía la cuenta pública también mediante oficio al H. Congreso de la Unión para que inicie su revisión
- c) tercero, el Secretario de Hacienda envía la cuenta al Secretario de Gobernación para su análisis y posterior envío a la Cámara de Diputados

Todos estos documentos hayan su base jurídica en el artículo 74 Constitucional fracción IV, y en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, realizándose este proceso los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que se presenta la cuenta pública.

2.- Índice general.

Un índice es indispensable en cualquier obra escrita, para facilitar la localización de temas, conocer la estructura y contenido de ésta.

Los títulos que se enumeraran en lo subsecuente son los que se muestran en la cuenta pública de 1996, deseamos aclarar que no es nuestra intención basar nuestra investigación y comentarios en la estructura que observó esta cuenta, únicamente se toma como referencia dado que uno de nuestros objetivos es el mostrar los datos actuales que se pudieron recopilar. Algo que consideramos importante de mencionar es que la estructura de presentación de la cuenta pública ha sufrido modificaciones a través de los años, sin embargo siempre ha existido un esquema similar para informar, fundamos esto en el estudio que realizamos a los índices y contenidos de cuentas anteriores y se constato que el informe conserva un esquema básico en cuanto a los puntos que presenta. Como la cuenta pública es un documento dinámico está sujeto a cambios que la situación en su momento determina, uno de estos cambios y el más importante es la modernización en la forma de procesar y mostrar la información.

El esquema que concluimos se ha mantenido sin mayores cambios durante los últimos veinte años en cuanto a los puntos que se incluyen en la cuenta son los siguientes:

- a) documentos oficiales de presentación
- b) índice
- c) presentación y descripción del panorama económico y de las finanzas públicas
- d) políticas de ingresos

- e) políticas de gasto
- f) criterios considerados para la distribución de recursos entre los sectores que integran a la Administración Pública Federal.
- g) políticas del plan o programa representativo del sexenio.

g.1.) Plan o programa representativo del sexenio es un término expresado por nosotros ya que creemos, hace patente la idea que se basa en la forma en que estos planes surgen, se aplican y desaparecen, algunos sin dejar mayor huella en el país, esta parte de la cuenta pública muestra alguna determinada acción en concreto tomada por el gobierno para hacer frente a algún evento que en determinado momento ocurrió en el país y que requirió de precisamente un plan de acción, encaminado a afrontarlo. Ejemplos de estos planes o programas de renovación, corrección, resurrección, etc. son los siguientes.

| Presidente | Periodo | Plan |
|-------------------------------|-----------|--------------------------|
| Miguel de la Madrid Hurtado | 1982-1988 | Apoyo al Federalismo |
| Carlos Salinas de Gortari | 1988-1994 | Solidaridad |
| Ernesto Zedillo Ponce de León | 1994-2000 | Superación de la pobreza |

- h) políticas de deuda
- i) estados financieros, presupuestarios y programáticos consolidados.
- j) representación estadística de los resultados de las finanzas públicas.

3.- Presentación y análisis de resultados generales.

Parte del informe en que se describen de forma general los principales acontecimientos que se presentaron en el año y que afectaron los resultados nacionales como: los logros alcanzados en diversos campos, modificaciones en estrategias económicas, directrices seguidas para conducir el desarrollo productivo del país, reformas jurídicas emprendidas, etc. y el impacto económico derivado de todo lo antes mencionado; entre otras cosas. Estos aspectos se exponen de una forma más específica en apartados posteriores de la cuenta pública.

4.- Descripción del panorama económico y de las finanzas públicas.

Aquí se presenta una visión más descriptiva del acontecer económico interno y externo del país, se proporcionan los resultados obtenidos en el manejo de los fondos públicos y lo que con esto se logró. En este apartado se analizan diversos aspectos como: los objetivos mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo y el seguimiento de estos, metas logradas de planes y proyectos diversos, se informan niveles de inflación alcanzados y las medidas adoptadas al respecto, incidencias en mercados extranjeros que afectaron la actuación financiera interna, acuerdos y tratados internacionales firmados, modificados o ampliados con diversos países del orbe; crecimientos o decrecimientos en los sectores industrial y de servicios, inversión extranjera transformada en infraestructura interna, política de contribuciones, niveles de exportaciones e importaciones, alcances de las acciones emprendidas en los sectores que tuvieron mayor impulso y atención gubernamental, en deuda externa se informa lo referente a pagos realizados , negociaciones, austeridades presupuestales, y otras medidas.

Todo lo expuesto en el capítulo se encamina a informar lo que el gobierno realizó, planeó y alcanzó en el corto plazo, y que bases sentó en el ejercicio para el crecimiento y desarrollo a largo plazo, así como el seguimiento que se dio a los planes ya puestos en marcha. También se brinda una breve explicación del por qué de cada uno de los fenómenos que se presentaron durante el año.

Retomando el último párrafo es que analizaremos a continuación en orden secuencial (como la misma cuenta pública lo muestra), los elementos necesarios para que todo el aparato de gobierno funcione; iniciaremos con los ingresos que son el elemento primario para que el Estado lleve a cabo sus actividades.

5.- Política de ingresos

La política de ingresos se refiere principalmente a las acciones y directrices establecidas por el gobierno para la captación de recursos monetarios por concepto primordialmente del cobro de contribuciones a la población, la clasificación para conocer el origen de los ingresos obtenidos por el aparato gubernamental es la siguiente:

- a) ingresos del gobierno central federal
- b) ingresos de Organos gubernamentales
- c) ingresos de Empresas con participación estatal

Lo anterior sirve de base para concretar las acciones que determinaran de dónde y cómo se obtendrán los ingresos, clasifica que ingresos deberá de allegarse al gobierno central y cuáles los organos y cuáles las empresas según le compete a cada uno.

El gobierno central entre sus actividades para recaudar ingresos recurre entre otros instrumentos a los siguientes:

- 1.- impuestos
- 2.- derechos
- 3.- aprovechamientos
- 4.- productos
- 5.- financiamientos (prestamos)
- 6.- venta de empresas con participación estatal

Instrumentos utilizados por los organos estatales para obtener ingresos:

- 1.- aportaciones de seguridad social (como las cuotas al IMSS)
- 2.- financiamientos
- 3.- multas, confiscaciones de bienes
- 4.- los autogenerados

Las Empresas obtienen ingresos de:

- 1.- los derivados de sus propias actividades
- 2.- financiamientos, etc.

Un ingreso captado por el gobierno federal es el Impuesto al Valor Agregado, que se cobra por ejemplo al adquirir un bien o un servicio que es sujeto de este impuesto el cual es enterado a través de declaración al fisco federal. Un ingreso de organo es el de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), por el cobro de los servicios que presta. Algunos ejemplos específicos derivados de empresas son de la mayoría de nosotros conocidos, recordaremos las ventas de empresas de control estatal y concesiones a empresas privadas para la participación en la prestación de servicios públicos, ejemplos son: el regreso de los bancos a manos privadas y la venta de empresas antes de participación estatal hoy privadas, como Teléfonos de México (TELMEX), la participación de capital privado en el suministro de agua potable, la competencia en el servicio de telefonía y telecomunicaciones de empresas transnacionales como AVANTEL y AT&T. Otro tipo de ingresos son los que genera Petróleos Mexicanos (PEMEX), por las ventas, concesiones y derechos de extracción del petróleo, etcétera.

Derivado de lo anterior es que se concluye que el Estado percibe ingresos por los siguientes conceptos:

- a) los que la ley le otorga
- b) por las ventas del patrimonio propiedad de la nación
- c) los autogenerados
- d) por deuda contraída

Debido a la magnitud de los ingresos que obtiene el país por el manejo de sus recursos petroleros es que se ha considerado clasificar a los ingresos nacionales en:

- a) petroleros
- b) no petroleros
 - b.1.) tributarios
 - b.2.) no tributarios, y
 - b.3.) de Capital

En la elaboración de las estrategias de ingresos del sector público se establecen objetivos bien definidos que se persiguen, algunos son:

- a) el fortalecimiento de la hacienda pública
- b) una equitativa distribución del ingreso para beneficio de la población
- c) mejorar la competitividad de la planta productiva del país
- d) establecer una base sólida para construir una estructura financiera sana.

En la cuenta pública se distinguen dos clasificaciones que señalan a los grupos de captación de ingresos como se indico con anterioridad y estos son:

5.1. Ingresos obtenidos por el gobierno federal.

Aquí se muestran todos los mecanismos de captación interna y externa del orden federal , o sea lo referente a la legislación tributaria que rige en todo el país en esta materia. Aquí se hace mención de las modificaciones a leyes federales, ampliación de bases tributarias, disminuciones de tasas, incluso derogaciones o nuevas imposiciones, estímulos fiscales, etcétera, es decir todo lo que aconteció en materia tributaria al país.

Se presenta el comportamiento que han tenido los principales impuestos federales como son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), el Impuesto al Activo (IA), los impuestos al comercio exterior (importaciones y exportaciones), los relativos a automóviles nuevos y demás. Y de

contribuciones como derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, así como los estímulos fiscales que se han otorgado para impulsar la infraestructura y competitividad empresarial del país y así generar beneficios como empleos que después permitirán el incremento de la base tributaria (más personas que paguen impuestos).

5.2. Organismos y empresas.

Los ingresos provenientes de las empresas de control estatal también se muestran en este apartado, así es posible conocer el desarrollo financiero, de manejo y de productividad de estas empresas y organos.

Los organos estatales al año de 1998 que se consideraron para efectos de la generación de recursos son:

| | |
|-------------|--|
| a) PEMEX | Petróleos mexicanos |
| b) IMSS | Instituto mexicano del seguro social |
| c) ISSSTE | Instituto de servicios y seguridad social para los trabajadores del estado |
| d) CAPUFE | Caminos y puentes federales |
| e) CFE | Comisión federal de electricidad |
| f) LOTENAL | Lotería nacional |
| g) CONASUPO | Compañía Nacional de Subsistencias Populares |

Las empresas de control estatal que generaron ingresos son:

| | |
|---------------|--|
| a) CL Y FC | Compañía de luz y fuerza del centro |
| b) PIPSA | Productora e importadora de papel S.A. |
| c) FERRONALES | Ferrocarriles nacionales |
| d) ASA | Aeropuertos y servicios auxiliares |

Ya conocemos de donde obtiene sus ingresos el gobierno para poder realizar sus actividades, ahora observaremos los criterios que determinan su uso o sea contestar la pregunta ¿ en qué y cómo se gastaran los ingresos ?. Y esto lo determina la,

6.- Política de gasto

La política de gasto se refiere a las directrices o criterios establecidos, para ser seguidos durante el año fiscal, y que determinaran como será gastado el dinero que se obtuvo el gobierno federal, teniendo como objetivo atender los proyectos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que podríamos señalar como los que requiere cumplir anualmente el gobierno para

satisfacer las necesidades de la población (salud, educación, vivienda, seguridad pública, etc.).

Se rinde cuenta de la modernización o nueva infraestructura creada con el ejercicio del gasto, los logros, las transformaciones obtenidas de la aplicación de los recursos públicos y la comparación entre magnitud de gasto y beneficios obtenidos.

Como todo trabajo o acción, las entidades que forman al gobierno no están exentas de supervisión, control y mejoramiento de sus procesos, todas las empresas, organos y dependencias del gobierno que ejecutan el gasto público están sujetas a fiscalización por parte del contralor del estado: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que se encarga de establecer la normatividad para el sano manejo de los recursos públicos, determinando si tienen fundamento las omisiones y discrepancias en que se hayan incurrido y en su caso propone sugerencias o establece disposiciones que a su juicio ameriten aplicarse para corregir dichas desviaciones.

En la cuenta pública, uno de los análisis más importantes que se muestran son las comparaciones entre el gasto programado o sea la suma de dinero que se suponía debía haber sido gastada para que el gobierno llevará a cabo sus actividades y lo que realmente termino gastándose, incluyendo la justificación del por qué de las diferencias.

El gasto se divide como los ingresos en los obtenidos por el:

6.1. Gobierno Federal.

Que es el gasto que realizó el gobierno como ya se menciono para cumplir con sus actividades a nivel nacional, aquí se desglosan con una mayor especificación las entidades que superaron las expectativas de sus erogaciones y el por qué de esto, así como las que lograron una economía (ahorro), en el transcurso del año y también el por qué.

6.2. Organos y empresas.

Muestra las cantidades de dinero que fueron necesarias para hechar a andar la infraestructura de estos organos y empresas, como por ejemplo el pago de sueldos y salarios, compra o reparaciones de activos, modernización de tecnologías, investigaciones, pago de intereses por deuda, etc. También se compara lo presupuestado contra el gasto real y se analizan las desviaciones para que sean analizadas y corregidas.

7.- Orientación sectorial del gasto

La orientación sectorial se refiere a la forma en como se distribuyó el gasto público, en este punto se revelan los sectores del país a los que se les proporcione mayor atención y recursos económicos de acuerdo a su prioridad en la agenda del desarrollo nacional, para lograr con esto eficiencia operacional y el fortalecimiento de su presencia en el país. Las decisiones que justifican esta orientación dependen en gran parte de los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se mencionaron los sectores que debían ser impulsados a criterio del gobierno entrante con mayor fuerza, debido a los rezagos e insuficiencias que los sectores considerados presentaban.

Algunos elementos específicos que influyen para determinar la orientación del gasto son entre otros:

- 1.- infraestructura insuficiente. Ejemplo
 - falta de una mejor red carretera
- 2.- mayor demanda de un determinado servicio. Ejemplo
 - demandas sociales, solicitud de agua potable en zonas marginales
- 3.- detección de irregularidades en el ejercicio de funciones. Ejemplo
 - corrupción que ha generado incumplimiento en programas
 - consecuencias de una deficiente dirección
- 4.- contingencias. Ejemplo
 - desastres naturales
- 5.- modernización de los procesos productivos. Ejemplo
 - modernizar las acciones enfocadas a fortalecer al campo mexicano
 - modernizar procesos encaminados a incrementar la productividad de PEMEX

En este capítulo de la cuenta pública se van describiendo los sectores afectados por esta orientación del gasto mostrando lo realizado en cada uno de ellos, sus logros y metas. La clasificación de los sectores que integran al gobierno federal⁵ son:

- sector desarrollo agropecuario y recursos naturales
 - desarrollo agropecuario
 - reforma agraria
 - recursos naturales

- sector medio ambiente
- sector desarrollo social
 - educación
 - salud y seguridad social
 - laboral
 - desarrollo regional y urbano
 - abasto social y nutrición
- sector comunicaciones y transportes
- sector energético
 - petróleo
 - energía eléctrica
- sector gobierno, seguridad nacional y procuración de justicia
 - defensa nacional
 - marina
 - procuraduría general de la república
 - gobernación

8.- Política de deuda

En ella se señalan los lineamientos que indican que acciones se han tomado para realizar los pagos del servicio de la deuda (intereses), si se efectuaron pagos adelantados, si se realizan o realizaron pláticas para la negociación de la deuda extena e interna, el comportamiento de la misma durante el año y su repercusión en la economía nacional.

Se analizan todos los aspectos que tuvieron injerencia en el año, tanto internos como externos. Se presentan las alternativas aplicadas y las que podrían aplicarse en el futuro, por ejemplo: el que un sano y austero manejo de los fondos públicos puede traer entre otros beneficios el proporcionar una opción para reducir las cargas que representa la deuda para todos nosotros (ya que somos los que aportamos con nuestro trabajo recursos para cubrir esta deuda), ya que si hay eficiencia en el manejo de los recursos puede tenerse un ahorro y por lo tanto destinar ese ahorro a otros programas o para realizar pagos adelantados de esta deuda que es un lastre para nuestro país, y con esto alcanzar niveles mayores de desarrollo social y económico, o al menos crear mecanismos que coadyuven al mejor manejo del endeudamiento nacional como la creación de fondos de contingencia y otros instrumentos que se utilizarían en caso de un desequilibrio económico nacional o internacional.

En este punto también se mencionan diversos instrumentos para el manejo de deuda como la colocación de bonos y pagarés en mercados internacionales que financiaran al gobierno en un momento determinado y otras medidas para programar los pagos; todos estos aspectos globalizando forman la política de deuda, que se puede resumir en: el establecimiento de reglas claras y precisas sobre el cuando es necesario el endeudamiento, el manejo

que este tendrá, sus costos financieros, el beneficio y consecuencias a corto y largo plazo para el país y su población.

9.- Estados financieros y presupuestarios básicos consolidados

Este punto se clasifica en:

9.1. Estados financieros consolidados.

La información financiera que se genera en los diferentes centros contables del sector público, se prepara con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental, aplicando las normas y procedimientos establecidos en los manuales que conforman el sistema integral de contabilidad gubernamental. Estos lineamientos permiten el registro sistematizado de las operaciones y la certeza de que con los datos contenidos en los estados financieros es posible tomar decisiones razonables relativas a las finanzas públicas.

La contabilidad gubernamental además de proporcionar los elementos necesarios para formular los principales estados financieros del sector público presupuestario, permite la elaboración de otros reportes que sirven de base para preparar informes estadísticos confiables, relativos al ejercicio del presupuesto, la recaudación y el endeudamiento neto, ya que se fundamenta en cifras soportadas documentalmente e inclusive dictaminadas. Una característica de la práctica contable es que todas sus operaciones son susceptibles de verificación, ya que es posible contar con la documentación comprobatoria de cada una de las cifras y registros de esta manera las áreas de auditoría y fiscalizadoras pueden disponer de la documentación indispensable para verificar la validez numérica y legal así como la razonabilidad de las cifras que se reportan en la cuenta de la hacienda pública federal.

Todo lo anterior nos proporciona una idea de la importancia de los estados de carácter financiero que elabora el gobierno ya que ellos son la base de las tomas de decisiones a largo plazo, la base de fiscalización y el instrumento más versátil para el análisis de las finanzas públicas, ya que a dicha información se le considera veraz, comparable, consistente y verificable.

Las notas a los estados financieros contenidas en este apartado señalan políticas de carácter normativo contable, y explican las principales variaciones entre los rubros que los integran .

A continuación enunciamos los estados financieros que integran a cada uno de los puntos siguientes, y que integran los estados financieros básicos:

- 9.1.1.) estado de situación financiera comparativo del sector público presupuestario
- 9.1.2.) modificaciones en la hacienda pública federal del sector público presupuestario
- 9.1.3.) situación financiera comparativo de organismos y empresas de control presupuestal directo
- 9.1.4.) resultados comparativos de organismos y empresas de control presupuestal directo
- 9.1.5.) notas a los estados financieros consolidados

9.2.) Estados presupuestarios y económicos

Los estados presupuestarios y económicos a nivel consolidado muestran desde una perspectiva global el comportamiento del ingreso y gasto públicos, sustentados en los informes que emanan de los registros presupuestales y contables de las dependencias y entidades del sector público federal, de acuerdo con la normatividad vigente. Los estados mencionados permiten evaluar los resultados obtenidos en el año en tres grandes agregados sectoriales: sector público presupuestario, gobierno federal y, organismos y empresas de control presupuestal directo.

Dentro de estos estados destacan los relativos a la clasificación económica en cuenta doble, los cuales tienen como finalidad presentar el gasto e ingreso según su naturaleza económica, mismos que al dividirse en corrientes y de capital y a través de la comparación entre los recursos obtenidos y gastados, permiten determinar el ahorro corriente, déficit de capital, endeudamiento o desendeudamiento y superávit presupuestario. Estos indicadores son de utilidad para analizar el comportamiento de las finanzas gubernamentales.

Los procedimientos metodológicos empleados para agrupar las cifras corresponden a los utilizados en los decretos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; en este sentido al consolidar los ingresos se efectúa la eliminación de los conceptos subsidios y transferencias recibidos por los organismos y empresas de control presupuestal, compra-venta de energía eléctrica entre la CFE y CLyFC, cuotas del ISSSTE, derechos por enteros de ASA y CAPUFE, y entregas de LOTENAL.

Asimismo, por el lado de gasto se eliminan los subsidios y transferencias ejercidos por los organismos y empresas gubernamentales, la compra-venta de energía y las cuotas del ISSSTE.

En cuanto a su presentación mantienen la misma estructura que en años anteriores.

10.- Apéndice estadístico

El apéndice estadístico lo conforman la representación en distintos tipos de gráficas de las cifras numéricas mostradas en los estados financieros, presupuestarios y económicos. Estas están clasificadas en los siguientes conceptos:

- 10.1.) Resultados presupuestarios
- 10.2.) Ingresos presupuestarios
- 10.3.) Gastos presupuestarios
- 10.4.) Deuda pública
- 10.5.) Información sectorial

11.- Superación de la pobreza

Este es un punto variante en la cuenta de 1995, la primera rendida por el entrante presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), respecto a las presentadas en otros mandatos. En las cuentas públicas del sexenio anterior por ejemplo en lugar de este título se mostraba el de "Programa Nacional de Solidaridad" creado por el presidente Carlos Salinas de Gortari, y que por su magnitud e importancia en el momento mereció tener un apartado en las cuentas públicas rendidas durante su mandato.

Se menciona que es un punto variante, porque como ya habíamos señalado con anterioridad la cuenta pública es un documento que se adapta a las situaciones que surgen en el país (cuando mencionamos que la cuenta pública a pesar del tiempo mostraba una estructura básica denominamos a este punto plan o programa característico del sexenio). Retomando el título de "Superación de la pobreza" podemos preguntarnos ¿qué razones determinaron que mereciera aparecer como punto sobresaliente en la cuenta pública? al contestar esta pregunta podremos discernir que tipo de acontecimientos se juzgan "especiales" para que se hagan merecedores de crear y abanderar un programa que representará las expectativas de un sexenio, es por lo anterior que expondremos en forma breve la serie de acontecimientos que a nuestro juicio se suscitaron en el país y que dieron origen a este título.

¿Cuál fue el fenómeno que dio nacimiento al programa de superación de la pobreza?, una crisis económica ocurrida en diciembre de 1994 derivada del excesivo cuidado que la pasada administración dio al ahorro externo.

¿Qué trajo como consecuencia? que cuando los capitales externos salieron del país se produjo una falta de liquidez interna y externa, lo cual

derivó en una devaluación de nuestra moneda, produciendo un decremento en el nivel de vida de la población es decir un marcado empobrecimiento y por ende un grave disgusto nacional que se manifestó en un ambiente de preocupación por posibles disidencias de carácter social.

¿Era una prioridad atender dicho asunto? Sí, porque de no haber sido así el país no hubiese solo estado inmerso en una crisis económica sino que también hubiera tenido que afrontar una mayor crisis social.

¿Qué hacer? se tuvieron que idear mecanismos que llevasen a una solución que atacara las raíces del problema, ejemplos de estas medidas fueron el establecimiento de una política de austeridad gubernamental (no gastar, lo que se puede evitar gastar), y fomentar la eficiencia y eficacia del gasto público (es decir hacer más con menos), lo anterior se consideró que ayudó a construir un asa de donde asir a la población más desprotegida al poder con las medidas anteriores destinar recursos para aliviar la situación de estas personas. Fue también por esta razón que se crearon los siguientes fondos:

a) fondo de solidaridad municipal.

Su objetivo fue dotar de recursos a los ayuntamientos para que atendieran los requerimientos de las comunidades en materia de servicios sociales y urbanos básicos.

b) fondo para el desarrollo de los pueblos indios.

Se creó para elevar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, mediante la introducción de servicios, fortalecimiento de sus expresiones culturales, y el fomento de proyectos productivos.

c) fondo de atención a grupos sociales.

Para este fondo se consideraron acciones que mejoraran los niveles de bienestar de grupos específicos en situación de desventaja.

d) fondo para la promoción del desarrollo regional.

Comprendió programas para fortalecer la infraestructura en zonas marginadas o de difícil acceso.

e) fondo nacional para empresas de solidaridad.

Se alentó la conformación de pequeñas unidades productivas en el ámbito local para obras de bienestar social en zonas marginadas.

Con lo anterior esperamos haber dejado claros los criterios que cimientan la creación de un programa prioritario nacional.

12.- Conciliación de cifras de resultados generales con estados presupuestarios básicos

La conciliación de las cifras de los resultados de las finanzas públicas que se obtuvieron después de realizadas las actividades tienen que se enfrentadas contra las que se presupuestaron, consiguiendo con esto determinar las diferencias y desviaciones, para su análisis y explicación.

13.- Siglas y abreviaturas

Ultima parte de la cuenta pública en la que se indican los significados de las siglas y abreviaturas que se utilizaron en el tomo de resultados generales.

2.2. EL BANCO DE INFORMACION

El banco de información de la cuenta pública federal es el complemento del tomo de resultados generales en el cual se detallan los elementos de naturaleza cuantitativa para apoyar los trabajos de revisión de la Cámara de Diputados, en congruencia con la estrategia de modernización administrativa, el banco de información se ha continuado mejorando y sistematizando.

El banco de información es una captura en microcomputadora que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que comprende todos los estados financieros, presupuestarios, programáticos y sus analíticos, de cada dependencia, organo y empresa de gobierno, esta información es presentada a la Comisión de vigilancia encargada de la revisión de la cuenta pública en dispositivos magnéticos, que tienen la característica de que no pueden ser impresos por razones de seguridad de la información.

Esta captura como se señalo anteriormente viene a sustituir la impresión de todos los estados de carácter financiero en tomos para su posterior uso en la revisión, consulta e integración de la cuenta pública, lo que traía como consecuencia un incremento considerable en el volumen de tomos.

Las bondades del banco de información para efectos de fiscalización son obvias:

- a) ya no es necesario pasar trabajos manejando molestas cantidades de libros para hallar alguna información que se requiera.
- b) la consulta resulta sumamente sencilla, debido a que el banco de información esta diseñado de tal forma que el propio programa lleva al usuario paso a paso.
- c) el ahorro en el factor tiempo se ve incrementado ya que la búsqueda de información es relativamente rápida.
- d) los centros de consulta legislativos pueden ya contar con la cuenta pública completa, hoy en día se eliminaron problemas como: el extravío de partes de la cuenta pública, y el tenerla parcialmente o el reservar amplios espacios para su archivo. Actualmente la conforman el tomo de resultados generales y el banco de información en dispositivos electromagnéticos.
- e) la revisión por parte de la comisión de cuenta pública de la H. Cámara de Diputados e integración por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiende a facilitarse enormemente por la manejabilidad y naturaleza del material.
- f) la cuenta puede ser estudiada o analizada al mismo tiempo por varios usuarios, optimizando tiempo y recursos.

La estructura del menú principal, que es el árbol básico del programa se muestra en la figura 2.2.

Los elementos y características tecnológicas con los que se debe de contar para poder instalar y realizar una consulta del banco de información son:

- microcomputadora y mouse
- LOTUS v.5 para Windows
- Windows v.3.1.
- drive de 3 1/2"
- DOS v.5

ESTRUCTURA DEL MENU PRINCIPAL

| | INFORMACION | DIVISION SECTORIAL | TIPO DE INFORME PROPORCIONADO |
|--|---|--|--|
| B A N C O D E I N F O R M A C I O N | inf.consolidada sector público | gobierno federal sector paraestatal | financiero presupuestario |
| | información institucional del gobierno federal | ramos y dependencias | presupuestario programático |
| | inf. institucional del sector paraestatal de control presupuestal directo | | financiero presupuestario programático |

FIG. 2.2.

Existen dos formas para acceder al sistema del banco de información las cuales son:

- a) directa
- b) menú

Cuando se tiene información específica de un estado ya sea financiero, presupuestario, programático o económico determinado, por ejemplo el "Estado de Resultados" del Instituto Mexicano del Seguro Social y se desea observar únicamente este, la forma de acceso recomendada es la directa, esta consiste en teclear la clave del estado correspondiente, que podemos localizar en un

catálogo denominado "catálogo de estados", que no se encuentra dentro del sistema de cómputo sino que es un texto impreso que auxilia al usuario en estos casos, y que esta dividido por dependencia, organo y empresa de gobierno; como se señalaba, se teclea la clave correspondiente al estado y seguido a esto el sistema muestra en la pantalla el informe deseado.

La forma para acceder por medio del menú es por si la consulta no requiere de observar un estado específico. El acceso por menú se compone de tres apartados con modalidades significativas en los cuales se puede consultar información paso a paso, los antes mencionados son:

1.- Primer apartado

Presenta la información financiera y presupuestaria consolidada del sector público presupuestario.

2.- Segundo apartado

Contiene la documentación presupuestaria y programática del gobierno federal.

3.- Tercer apartado

Presenta los datos financieros, presupuestarios y programáticos del sector paraestatal.

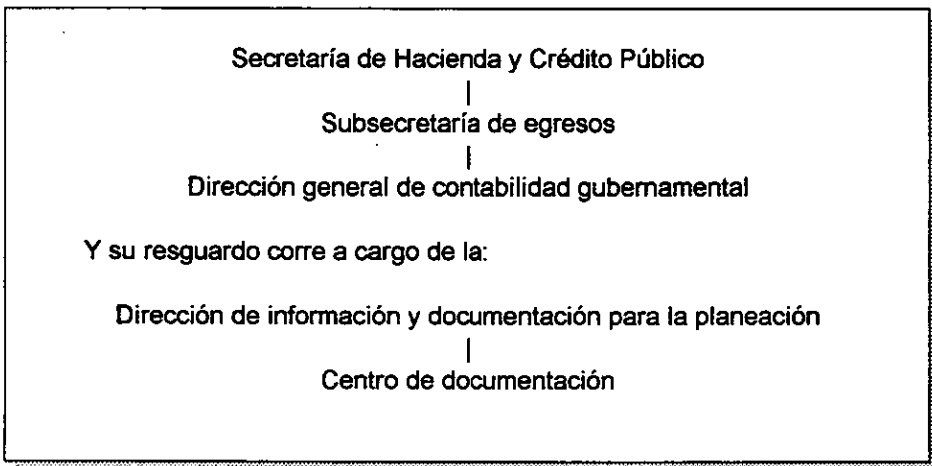
El acceso por menú nos conduce a los apartados que requieran consultar. Ejemplo: se desea ver el "Resumen de egresos por capítulo y concepto del Poder Legislativo Federal", entonces:

| | |
|---|---|
| 1.- se elige la opción (2o. apartado) | GOBIERNO FEDERAL |
| 2.- después el ramo deseado | PODER LEGISLATIVO FEDERAL |
| 3.- el tipo de información (depende de la naturaleza del estado) | INFORMACION PRESUPUESTAL |
| 4.- y por último el estado | RESUMEN DE EGRESOS POR CAPITULO Y CONCEPTO |

Si nuestra intención es estudiar todos los estados de información presupuestal del Poder Legislativo Federal, entonces se sigue la misma secuencia que arriba se muestra hasta el punto tres, pero en lugar de especificar un estado en particular se pide se desplieguen todos los estados que integran a dicha clase de información.

Todos los cambios operados en la estructura del banco de información están orientados a mejorar las características técnicas y a ofrecer mayor claridad para apoyar la revisión de la cuenta.

Los responsables de la elaboración de este banco se muestran en orden descendente de responsabilidad y son los siguientes:



CAPITULO TRES
ENTIDADES QUE INTERVIENEN PARA CREAR, PRESENTAR Y
FISCALIZAR LA CUENTA PUBLICA

3.1. LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ANTECEDENTES

ETAPA COLONIAL

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene sus más remotos antecedentes en nuestro país en la época Virreinal de la Nueva España, en el año de 1605 el entonces rey Felipe III funda el 24 de agosto el Tribunal de Cuentas de América con cedes en la ciudad de México; Lima, de los Reyes (hoy Perú) y Santa fe de Bogotá, y que tenían como función registrar y finiquitar las cuentas que presentaban los oficiales reales. Esta institución continuo y desarrollo sus funciones hasta el inicio de la guerra de independencia en nuestro país.

ETAPA INDEPENDIENTE

Once años después del inicio de la guerra de independencia, el día 8 de noviembre de 1821 por decreto se crea la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública encargada de todos los negocios de la hacienda pública y de sus rentas.

Posteriormente tras la promulgación de la Constitución de 1824 que estructuró a la República Mexicana, se expide el 16 de noviembre del mismo año la Ley relativa a la Hacienda Pública en la que se hacia mención de sus funciones, como la de vigilar la casa de moneda, el sistema de correos y se establece la Tesorería General de la Federación y la Contaduría de Hacienda. En 1838 el artículo 28 de las bases constitucionales crea el Ministerio de Hacienda en sustitución de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública.

En 1861 se lleva a cabo una reestructuración de la Secretaría, y por primera vez se le llamó Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se integra a ella la Tesorería General de la Federación que funcionaba hasta entonces como un organo independiente.

El 13 de mayo de 1891 a la Secretaría se anexan funciones de comercio y en 1917 se decreta se separen dichas funciones.

El 7 de diciembre de 1946 se expide la Ley de Secretarias y Departamentos de Estado que decreto la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a quien se encomiendan las funciones de la de Hacienda y Crédito Público.

El 24 de diciembre de 1958 se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado retirando la función de inversiones que correspondía a Bienes Nacionales, y asignándoselas a la oficina Presidencial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976 abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y en su artículo 31 señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La nueva Ley señala entre otras cosas la distinción entre ingresos y egresos, posteriormente los egresos fueron manejados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero al desaparecer esta en el año de 1992 todas sus atribuciones pasan a ser responsabilidad nuevamente de la Secretaría de Hacienda, manteniéndose así hasta nuestros días.

ATRIBUCIONES

En lo referente a las atribuciones generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se pueden mencionar las siguientes :

- a) Determinar impuestos, cobrarlos y ejercer control sobre los ingresos nacionales es decir ejecutar la Ley de Ingresos.
- b) Controlar los egresos de la nación o sea vigilar el apego a lo determinado en el Presupuestos de Egresos de la Federación.
- c) Proponer las bases y elabora los presupuestos nacionales.
En este punto cabe señalar que antes del primero de octubre hacienda da a conocer las sumas asignadas a cada ramo. El 31 de julio es la fecha límite para que éstas envíen sus modificaciones y que antes del primero de diciembre cada dependencia y entidad tiene la obligación de presentar su presupuesto definitivo.
- d) Controlar y vigilar el crédito público.
- e) Controlar y vigilar el endeudamiento nacional.
- f) Administrar la casa de moneda y de ensaye.
- g) Y las demás consagradas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las anteriores son en forma global las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como puede observarse es en general el cobrador y pagador del gobierno, así como el encargado de regular los créditos públicos y el rector en materia de endeudamiento externo.

Las funciones que le atañen en cuanto a la elaboración , integración y presentación de la cuenta pública son las que presentamos a continuación y que se mencionan en orden secuencial.

MODELO

Elabora el modelo de la cuenta pública del año que se informa. El modelo comprende todas las características que presentará la cuenta pública por ejemplo:

- 1.- Determinar el número de tomos que serán impresos que conformaran la cuenta.
- 2.- Establecer la estructura del contenido (índice).
- 3.- Determinar modificaciones y adecuaciones en lo referente a su presentación.
- 4.- Estructurar, modificar, ampliar y modernizar el banco de información.
- 5.- Dar forma a la imagen visual de la cuenta.

A continuación se presentan los elementos que en su conjunto intervienen para determinar el modelo de la cuenta y que tienen que ser considerados para cimentar su forma (fig. 3.1.)

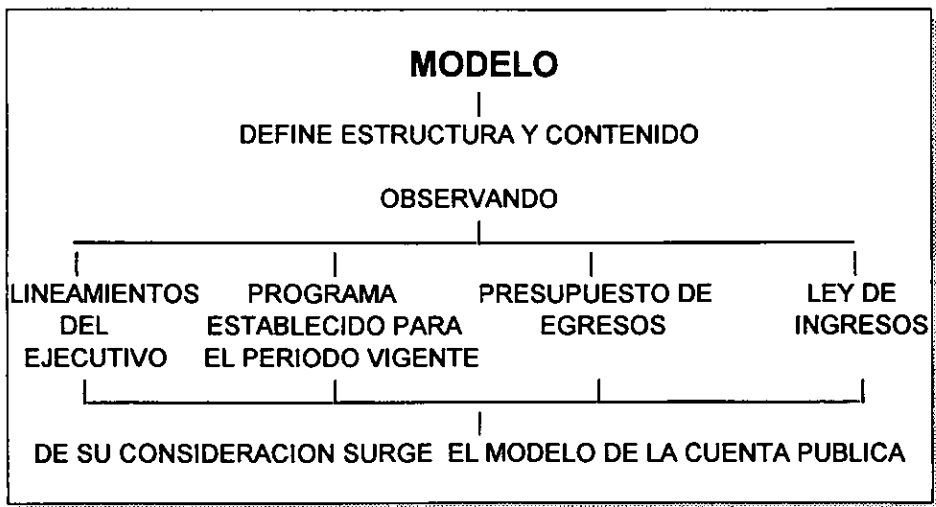


FIG. 3.1.

FORMATOS Y CATALOGOS

Los formatos y catálogos son documentos que envía la Secretaría de Hacienda a las entidades gubernamentales y en los que se requiere la información que ésta Secretaría necesitará para elaborar los estados financieros consolidados y justificar parte del contenido de la cuenta (la referente a la información financiera). Los formatos son llenados con la información contable que generan las dependencias, órganos y empresas de gobierno derivadas de sus actividades (fig. 3.2.)

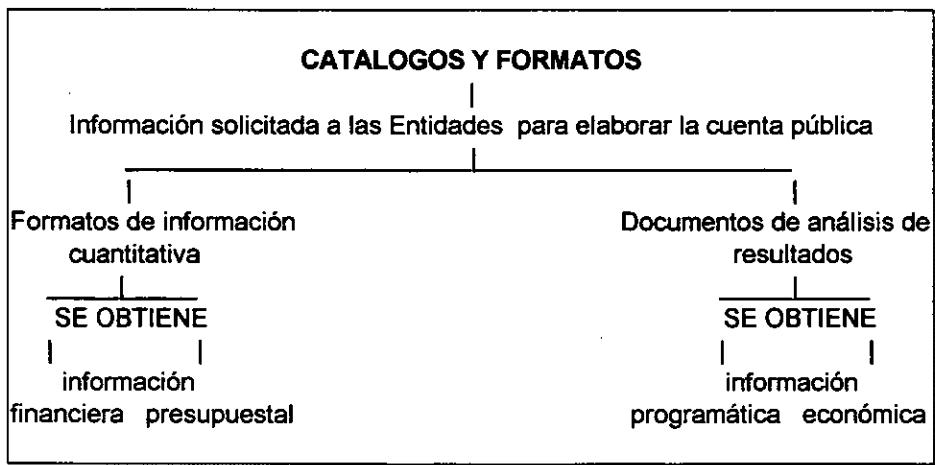


FIG. 3.2.

ASESORIAS

La Secretaría de Hacienda brinda asesorías a las entidades del estado que así lo requieran para el llenado de los formatos de cuenta pública o para atender cualquier otra duda que surja referente al ejercicio del gasto durante el año fiscal, atendiendo sobretodo las dudas que se deriven de la aplicación de normatividad jurídica y contable que se determine en dicho periodo por las autoridades y que deberán aplicar las dependencias en su momento, la aplicación de estas normatividades son el motivo más frecuente de la solicitud de una asesoría. Refiriéndonos al control que se ejerce, en materia de aplicación de normatividad, podemos clasificar el este control en dos acciones:

a) Supervisión. La cual se realiza con:

- a.1.) revisión a la información financiera
- a.2.) visitas
- a.3.) reuniones

El resultado obtenido es el mantener una actualización constante.

b) Asesorías. Que pueden ser de forma:

- b.1.) Verbal
- b.2.) Escrita

Con la finalidad de comunicar nueva normatividad.

Los tipos de asesorías pueden clasificarse en tres categorías cada uno con sus puntos particulares. (fig. 3.3.)

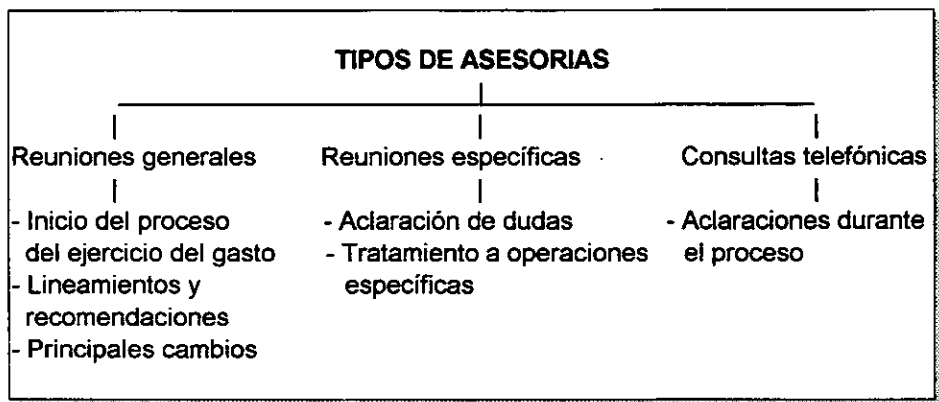


FIG. 3.3.

Todas estas reuniones de trabajo ya sean por asesoría o supervisión, tienen como finalidad, auxiliar a las entidades de gobierno para llevar a cabo sus funciones apegados a los lineamientos determinados, y evitando así retardos y entorpecimientos.

FORMULACION DE ESTADOS Y DOCUMENTOS

La elaboración de los estados y demás documentos de naturaleza financiera ya han sido mencionados con anterioridad, ya sabemos que la información la proporciona las entidades que integran al gobierno federal, más

no hemos hecho mención de quienes dentro de estos entes la elabora, cada uno de ellos ostenta en su organigrama una Dirección de Contabilidad Gubernamental y una Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto quienes son las responsables de la certeza de la información presentada, la primera interviene en el control y registro y la segunda en la programación y presupuestación (la fase de supervisión y evaluación la realiza algún organo de inspección o auditoría que también se podrá observar en el organigrama de la dependencia), la mencionada información financiera será proporcionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que esta la consolide para que posteriormente sea mostrada en la cuenta pública (fig. 3.4.)

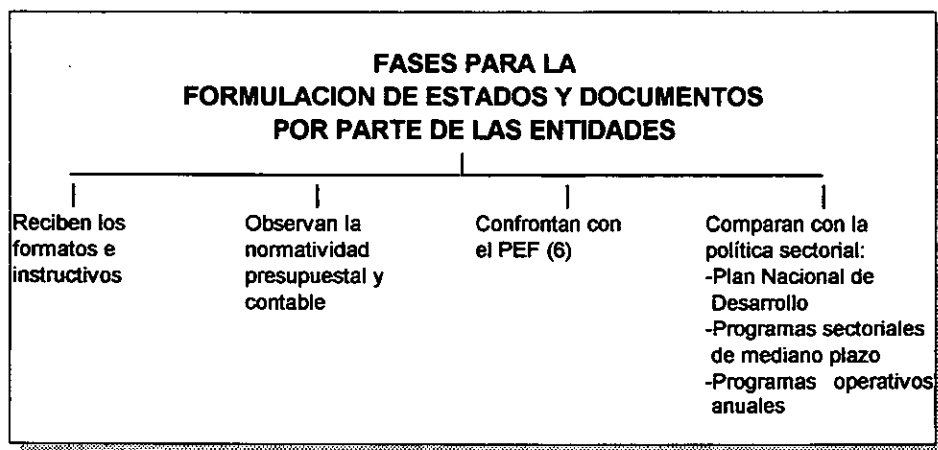


FIG. 3.4.

RECEPCION, REVISION Y VALIDACION DE LA DOCUMENTACION.

Existen fechas determinadas para dar cumplimiento a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda, y que ella misma ha establecido.

La recepción de la información anual tiene como plazo el 15 de marzo del año siguiente del que se informa, la Secretaría de Hacienda verifica los plazos para evitar la extemporaneidad, pero si esta se da se tiene como último plazo hasta el 30 de abril para ser entregada.

La revisión consiste en proceder a revisar la forma en que las entidades llenaron los formatos, checando que estén correctamente elaborados en lo

referente a su presentación, y que se hallan apegado a la normatividad que al respecto se expidió.

Una vez que los dos puntos anteriores se cumplieron la Secretaría de Hacienda procede a analizar y verificar la información declarada, en caso de detectarse errores y si así lo amerita se determinan observaciones y solicita a la entidad que la elaboro se le realicen las rectificaciones necesarias, una vez hechas las modificaciones que se indicaron, la Secretaría de Hacienda la recibe nuevamente la vuelve analizar y después de esto último procede a declarar la información válida y definitiva si es que ya no se presenta otro inconveniente, para terminar esta fase alimentando sus bases de datos con la información de todas las entidades (fig. 3.5.)

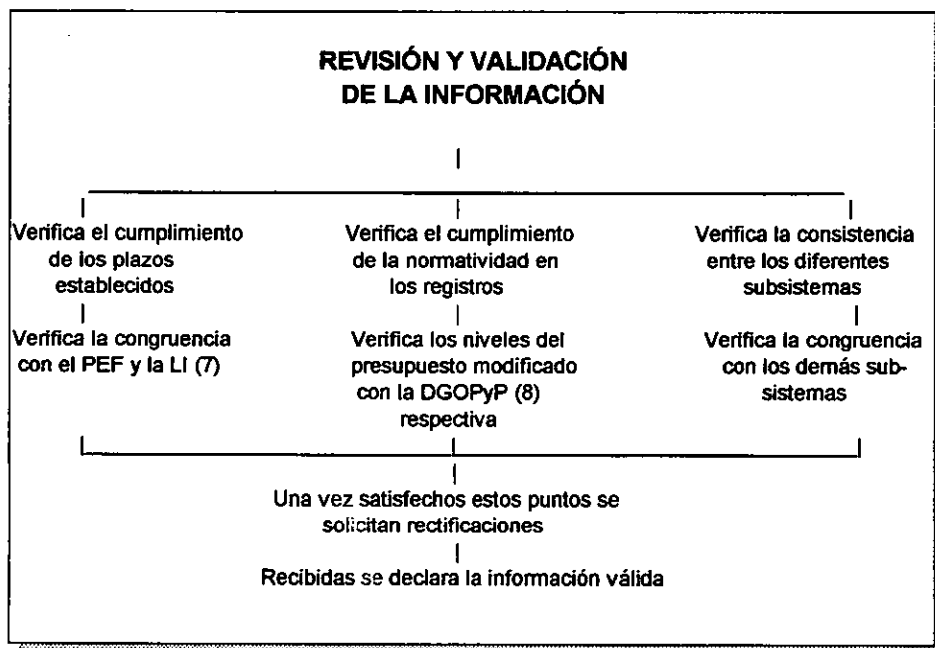


FIG. 3.5.

7 Ley de Ingresos

8 Dirección General de Organización, Programación y Presupuesto

INTEGRACION DE ESTADOS Y DOCUMENTOS A LA CUENTA PUBLICA.

La integración es el acomodo de toda la información un vez validada dentro del modelo de la cuenta pública, para realizarlo se siguen los pasos que a continuación se presentan:

- a) se elaboran estados financieros y presupuestarios del:
 - a.1.) sector central
 - a.2.) sector paraestatal
- b) se elabora el cierre presupuestal del ejercicio
- c) se elabora el cierre contable del ejercicio
- d) también elaboran diversos documentos analíticos
- e) homogeneización en la presentación de informes institucionales divididos en:
 - e.1.) dependencias y ramos
 - e.2.) entidades paraestatales
- f) Por último la Secretaría de Hacienda es la encargada de hacer llegar la cuenta al Presidente de la República para que este la someta a la revisión que hará la Cámara de Diputados a través de su Comisión de Cuenta Pública. La Secretaría de Hacienda da así cumplimiento a lo establecido en el artículo 81 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público

El resultado final de todo este proceso que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda da como resultado la presentación de la información numérica de la cuenta pública y que es el soporte de la que se presenta por escrito.

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

La estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda de acuerdo con las modificaciones señaladas en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio de 1997, es la siguiente para efectos prácticos solo se enlistan las principales:

- Secretario del despacho
- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretario de egresos

- Oficial mayor
- Procurador fiscal de la federación
- Tesorero de la federación
- Unidades administrativas centrales
- Dirección general de planeación hacendaría
- Dirección general de crédito público
- Dirección general de banca múltiple
- Dirección general de seguros y valores
- Dirección general de política de ingresos

3.2. LA TESORERIA DE LA FEDERACION

ANTECEDENTES

El primer antecedente de la Tesorería de la Federación lo encontramos en la Ley relativa a la Hacienda Pública del 16 de noviembre de 1824 en la que se decreta su creación, funcionando como un órgano independiente pero con relaciones obviamente estrechas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta que en el año de 1861 con la reestructuración de la Secretaría de Hacienda se incorpora a ésta la Tesorería de la Federación, continuando así hasta nuestros días.

FUNCIONES

Las funciones generales de la Tesorería de la Federación y algunas que se relacionan con el tema son las que a continuación se enuncian:

- a) determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados que deba hacer efectivos. O sea ejecutar la Ley de Ingresos
- b) deposita los fondos arriba mencionados en el Banco de México diariamente
- c) concentra y custodia los fondos y valores propios y ajenos
- d) aplica el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos a favor del gobierno federal
- e) unifica el procedimiento de recaudación y concentración de fondos
- f) celebra convenios bancarios. Algunos de estos con el fin de establecer y asignar líneas de crédito para la ejecución del gasto público a las dependencias, órganos y empresas de la Administración Pública Federal.

- g) interviene en la emisión, recibo y distribución de estampillas u otras formas de recaudación
- h) expide certificados de estímulos fiscales y certificados especiales
- i) autoriza la devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco
- j) opera la compensación de deudas entre la federación por una parte y las entidades públicas por la otra, así como entre la federación y los particulares en los términos del Código Fiscal de la Federación

ORGANISMOS ADICIONALES DE RECAUDACION

Los organismos adicionales de recaudación son aquellos que aparte de la Tesorería poseen la facultad de recibir los ingresos provenientes de distintos conceptos, por supuesto que el importe de todos los recursos obtenidos por ellos y demás información es comunicada a la Tesorería.

Los organismos adicionales de recaudación se clasifican en :

a) organismos subalternos.

- Aduanas marítimas y fronterizas.
- Oficinas federales de hacienda.
- Algunas otras oficinas de otras dependencias autorizadas.

b) organismos auxiliares.

Los organos auxiliares son los encargados de captar ingresos en el ámbito de los grupos estatales, municipales y del federal. Entre ellos encontramos a los siguientes:

- las tesorerías de los poderes legislativo y judicial.
- dependencias de los gobiernos de estados y municipios y del distrito federal.
- los particulares legalmente autorizados.

c) organismos especiales.

Estos organos tienen la facultad de recaudar recursos económicos para hacer funcionar su propia infraestructura y así proporcionar un determinado servicio. Ejemplos son el:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto Nacional para la Vivienda de la Trabajadores (INFONAVIT)

- Instituto de Servicio y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

3.3. DEPENDENCIAS, ORGANOS Y EMPRESAS DE GOBIERNO

Ya sabemos que la administración pública federal tiene la obligación de rendir cuentas sobre el resultado de sus actividades de gobierno, y que estos resultados se presentan en la figura de la cuenta pública, pero el concepto de administración pública es un concepto general que encierra en si a un amplio grupo de estructuras que la hacen posible, sobre estas estructuras, bases del gobierno federal es sobre quien hablaremos en este punto.

La administración pública se puede definir como:

“El conjunto de estructuras que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo principal es el de prestar servicios a la ciudadanía y administrar los bienes y recursos propiedad de la nación(9) “

La bases jurídicas que permitieron la creación de la administración pública se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de la Constitución emanan todas la demás leyes que nos rigen, es que entre ellas encontramos leyes específicas que establecen directrices exclusivas para el desarrollo de las actividades de la administración pública federal, enumeradas en orden jerárquico se presentan las siguientes:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- c) Ley de Deuda Pública

La administración pública federal se divide(10) en:

- a) centralizada. Constituida por
 - a.1.) Presidencia de la República
 - a.2.) Secretarías de Estado (también denominadas como Dependencias de Estado)
 - a.3.) Departamento del Distrito Federal
 - a.4.) Procuraduría General de la República
 - a.5.) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
 - a.6.) Poder Legislativo
 - a.7.) Poder Judicial

9 "Auditoría comprehensiva". Miguel Dávila Guzmán. IMCP. 1991. pp. 16-20
10 IDEM

b) paraestatal

- b.1.) Organos descentralizados
- b.2.) Empresas de control estatal
- b.3.) Fideicomisos

El desenvolvimiento económico derivado de las actividades de estos dos incisos es de donde emana toda la información que forma la cuenta pública.

A continuación mencionamos un breve concepto y descripción de las funciones de cada una de las Entidades que forman la administración pública federal.

SECTOR CENTRAL

1.- Presidencia de la República

Encargada de coordinar todas las actividades del Presidente de la República, atender a la ciudadanía en las peticiones dirigidas al Presidente, hacer funcionar todo el aparato administrativo que sea necesario para proporcionar los elementos que requiera el Ejecutivo para desenvolverse.

2.- Secretarías de estado

Son entidades con recursos y personalidad jurídica propia (o sea que cuentan con un nombre, razón o denominación social; domicilio; estado; nacionalidad y patrimonio), estas llevan a cabo tareas específicas para generar beneficios a la nación prestando un servicio a la población, a continuación se presenta una descripción de las funciones de cada una de las secretarías que existen y que fueron contempladas para el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1997.

2.1.) Secretaría de Gobernación

Orientar las relaciones del Ejecutivo con los demás poderes de la Unión, con los gobiernos estatales y municipales y dirigir la política interna de la nación.

2.2.) Secretaría de Relaciones Exteriores

Conducir la política exterior interviniendo en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte y dirigir el servicio exterior en los aspectos diplomáticos y consulares.

2.3.) Secretaría de la Defensa Nacional

Organizar y preparar al ejército, fuerza aérea y sus reservas, el servicio militar nacional, y administrar la justicia y sanidad militares.

2.4.) Secretaría de Marina

Organizar y preparar a la Armada y sus reservas, ejercer la soberanía y vigilancia en aguas territoriales, y administrar la justicia y sanidad navales.

2.5.) Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos y expedir las normas que aseguren su cumplimiento.

2.6.) Secretaría de Energía

Administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos renovables, los de dominio público y los de uso común, llevar el catastro petrolero y minero, y regular las industrias petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica, nuclear, siderúrgica, y de fertilizantes.

2.7.) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Conducir políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abastos y precios del país, regular la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, orientar la inversión extranjera y transferencia de tecnología, y estimular medidas de protección al consumidor.

2.8.) Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Recaudar los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, formular proyectos de leyes y disposiciones impositivas considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera.

2.9.) Secretaría de Desarrollo Social

Conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda, fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillados, etc.

2.10.) Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Normar el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres de nuestro país, así como determinar la política pesquera, fomentando su producción y explotación cuidando el entorno ecológico y estimular la organización de sociedades cooperativas.

2.11.) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Aplicar las disposiciones jurídicas agrarias, crear centros de población agrícolas, conceder o ampliar las dotaciones o sustituciones de tierra y agua, intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal, y resolver los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales.

2.12.) Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Conducir las políticas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, construyendo y conservando vías férreas, puentes y caminos, y administrar los servicios de correos, telégrafos y telecomunicaciones.

2.13.) Secretaría de Educación Pública

Establecer y operar los criterios educativos y culturales en todos los niveles y tipos de enseñanza; en la producción cinematográfica, en la radio y televisión, y en la industria editorial, promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

2.14.) Secretaría de Salud

Conducir la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, administrar establecimientos de salud, asistencia pública y terapia social, apoyar la que se imparta a la maternidad y a la infancia.

2.15.) Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Procurar el equilibrio entre los factores de la población, vigilando la observancia de las disposiciones legales correspondientes, promover la capacitación para el trabajo y la productividad, originar las medidas de seguridad e higiene industrial para la protección de los trabajadores.

3.- Departamento del Distrito Federal

Atiende lo asuntos relacionados con el Distrito Federal, su gobierno, en el ámbito jurídico y administrativo así como su hacienda, obras, servicios, etc. en el marco de su ley orgánica y reglamento.

4.- Procuraduría General de la República

Su función es la de emitir su opinión como consejero jurídico de gobierno federal, intervenir como ministerio público de la federación en todos los asuntos en los que esta sea parte, perseguir e investigar los delitos del orden federal y ejercer la acción correspondiente.

5.- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Investigar denuncias que puedan constituir delitos de su competencia, ejercitar acción penal, promover acciones para hacer expeditos los trámites con ella relacionados y auxiliar al ministerio público federal.

6.- Poder Legislativo

Encargado de formular el marco legal del país, proponer leyes, disposiciones, aprobarlas, modificarlas, adecuar leyes de carácter federal, presentar a la ciudadanía, discutir y analizar los asuntos relacionados con la nación en materia jurídica.

7.- Poder Judicial

Encargado de vigilar la administración de justicia, promover juicios, atenderlos y resolver en ellos; dictaminar sobre asuntos de cobertura federal.

Y por último tenemos a los ramos generales que son conceptos que también entran en la categoría de centralizada ya que su alcance de aplicación es del orden federal, están conformados por las:

8.- Aportaciones a seguridad social

9.- Organos electorales

- 10.- Provisiones salariales y económicas
- 11.- Deuda pública
- 12.- Aportaciones para educación básica en los Estados
- 13.- Solidaridad
- 14.- Participaciones
- 15.- Saneamiento financiero
- 16.- Tribunales agrarios
- 17.- Tribunal fiscal

SECTOR PARAESTATAL

1.- Organos de Gobierno

Los organos son entidades creados por disposición del Congreso de la Unión o por decreto del Presidente de la república, poseen personalidad jurídica y recursos propios, estos comparten la naturaleza (tipo de actividad o servicio), con algún sector gubernamental y contribuyen el satisfacer objetivos comunes. A continuación se enuncian los organos de gobierno (contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998), y se muestra para visualizarlo con mayor claridad con que sector se interrelacionan, sin que esto quiera decir que los organos gubernamentales condicionan su independencia a ellos (fig. 3.6.)

| ORGANOS QUE POR SU NATURALEZA SE LIGAN CON SECTORES DE GOBIERNO | |
|--|------------------------------------|
| ORGANOS | SECTORES |
| PEMEX | Energético y medio ambiente |
| CFE | Energético y medio ambiente |
| IMSS | Salud y seguridad social |
| ISSSTE | Subsector salud y seguridad social |
| CONASUPO | Abasto y nutrición |
| CAPUFE | Comunicaciones y transportes |
| LOTENAL | Administración y servicios |

FIG. 3.6.

a) PEMEX

Petróleos mexicanos es el encargado del descubrimiento de yacimientos petroleros, de su explotación, refinamiento, transformación, distribución, exportación y venta; así como el encargado del manejo de sus derivados (gas natural, etc.)

b) CFE

La Comisión Federal de Electricidad tiene la responsabilidad de suministrar los servicios de energía eléctrica al país, y a la vez mantener su infraestructura en óptimas condiciones.

c) IMSS

El Instituto Mexicano del Seguro Social es el encargado de administrar los servicios de salud, maternidad, manejo de pensiones (participando en la Afore Siglo XXI), etc. a los trabajadores en él inscritos.

d) ISSSTE

El Instituto de Seguridad y Servicios de Salud para los Trabajadores de Estado, es el encargado de administrar los servicios de salud a los trabajadores que prestan sus servicios en el aparato gubernamental.

e) LOTENAL

La Lotería Nacional para la asistencia pública se encarga de realizar sorteos de probabilidades entre la población del país, destinando gran parte de las ganancias a financiar obras de beneficio social en diversos lugares de la República Mexicana (construcción de sanatorios y clínicas en lugares de difícil acceso, construcción de parques, de escuelas y remodelaciones a las mismas, etc.)

f) CAPUFE

Camino y puentes federales se encarga del mantenimiento, cobro por el uso de las redes carreteras del país.

g) CONASUPO

Su finalidad es el abasto de productos de primera necesidad a precios accesible a la población.

2.- Empresas con participación estatal

Las empresas de control gubernamental poseen similares características que las privadas poseen activos, pasivos, capital, personal ejecutivo, manuales de organización internos, una personalidad jurídica propia, etc. La diferencia fundamental con las demás empresas del orden privado es que la participación en capital por parte del gobierno es total o mayoritaria esto quiere decir que guarda en su poder como mínimo el 51% del total de las acciones.

¿ Por qué el gobierno posee empresas si su función es la de gobernar y no la de participar en actividades empresariales ?

Esta pregunta tiene una complicada y controversial respuesta, el gobierno argumenta que a veces el Estado se ve obligado a mantener activa la planta productiva de algunas empresas ya que son de suma importancia para el sostenimiento de ciertas actividades nacionales y cuya producción es de beneficio a la población. Las causas de que intervenga en la administración de algunas empresas han sido entre otras, el surgimiento de crisis económicas nacionales que han provocado desajustes económicos en el país y que por ende han afectado las finanzas de estas empresas, las consecuencias son que se ven obligadas al despido de personal, a dejar de pagar sus cuentas y llegar hasta la quiebra derivada de una posible errada administración. Estas son algunas circunstancias que tomo en cuenta el Estado para intervenir en dichas empresas, inyectando recursos federales para ayudarlas a salir de su estancamiento. Algunos ejemplos que hablan por si mismos son:

TELMEX

El gobierno participaba en ella por que siendo la única empresa telefónica del país, pudo controlar todas las comunicaciones a nivel nacional evitando que estas no pudieran realizarse por causas de quiebras u otras razones, además del factor económico que representaba el tener el monopolio de esta empresa.

Sistema financiero mexicano (Bancos)

Durante el sexenio del presidente José López Portillo, se privatizo la banca nacional, por razones más que nada de política económica, debido a las incertidumbres en los mercados internacionales durante esa época el gobierno considero proteger las operaciones financieras del país para evitar, que las

especulaciones ocasionaran la salida de capitales, y la protección del ahorro interno.

Sin embargo las medidas proteccionistas no surtieron el efecto esperado ya que se presentaron problemas que originaron corrupción en el sistema financiero, burocratización y falta de competitividad de la banca nacional frente a la internacional. Lo cual derivó que durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se volviera a privatizar la banca nacional.

Renault de México S.A.

La política populista de sexenios anteriores condujo a que el Estado fuera el salvavidas de los empleos, no considerando si estaba capacitado para ejercer la función empresarial. Cuando Renault de México quebró el despido de personal iba a ser aproximadamente en empleos directos de 7,561 personas y 1,869 en empleos indirectos relacionados con la marca. El gobierno prefirió mantener activa esta fuente de empleos y a la larga el cierre definitivo y la salida de Renault de México fue inevitable.

Actualmente el gobierno ha comprendido que no puede ir interviniendo en empresas para evitar su ruina o decadencia sólo por perseguir fines populistas y políticos, si alguna empresa cuyo bien producido fuera por ejemplo de primera necesidad como el azúcar y dicha industria estuviera al borde de una crisis, el poder idear mecanismos financieros de ayuda temporal serían a la larga más sanos para ambas partes.

Empresas actualmente en manos del Estado (según Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998), son:

- 1.- FERRONALES
- 2.- CL Y FC
- 4.- PIPSA
- 5.- ASA

El sector con los que se relacionan estas Empresas se muestran en la figura 3.7.

3.- Fideicomisos

Para comprender lo que son los fideicomisos en ámbito gubernamental es conveniente conocer el concepto del mismo. Los fideicomisos son un negocio jurídico (acuerdo legal), a través del cual un fideicomitente (el que desea realizar el acuerdo), deposita o constituye un patrimonio (en dinero o especie), en una fiduciaria que será la encargada de manejarlo y de cumplir con

una serie de estipulaciones que en el contrato se establezcan, y que terminaran beneficiando a una persona denominada fideicomisario.

| EMPRESAS QUE POR SU NATURALEZA SE LIGAN CON SECTORES DE GOBIERNO | |
|--|------------------------------|
| EMPRESAS | SECTORES |
| FERRONALES | Comunicaciones y transportes |
| CLyFC | Energético y medio ambiente |
| PIPSA | Administración y servicios |
| ASA | Comunicaciones y transportes |

FIG. 3.7.

El gobierno federal constituye organos de fideicomisos en las más diversas áreas: educación, salud, agrarios, para afrontar contingencias económicas, etc. En resumen el gobierno (fideicomitente) deposita cierta cantidad de dinero en un organo de fideicomiso (fiduciaria) para que esta según los términos que se establezcan haga ganar rendimientos a ese dinero que será destinado a proporcionar un beneficio específico (no atenderá a ningún otro fin, únicamente al cual por el que se creó), por ejemplo: apoyo en la compra de granos y fertilizantes a campesinos afectados por las reestructuraciones de créditos bancarios del sur del país dedicados a la producción de leguminosas al inicio de sus siembras. Otro ejemplo sería el apoyo económico que reciben los estudiantes becados en el extranjero, en el fideicomiso se puede establecer que cada determinado periodo de tiempo la fiduciaria deposite cierta cantidad en cuentas bancarias individuales para que estos estudiantes adquieran material para sus estudios, y otros tantos ejemplos más.

Lo anterior es un ejemplo de como el gobierno tiene que apartar y consignar cierta cantidad de recursos a organos especializados para que estos se encarguen de ayudarlo a satisfacer necesidades que se consideren importantes. "Si estos fideicomisos no existieran los programas que se ven atendidos y beneficiados se estancarían al no tener acceso a créditos normales⁽¹¹⁾"

11 "La auditoría interna en la Administración Pública Federal" Alfredo Adam Adam. UNAM

3.3.1. DIRECCION DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. LA IMPORTANCIA DEL CONTROL

CONCEPTO

La Dirección de contabilidad gubernamental es el órgano encargado de recibir, revisar, registrar, analizar y presentar la información necesaria para la elaboración de informes de carácter financiero, presupuestal, programático y económico de cada Entidad de Estado.

Pero, qué es la contabilidad gubernamental al respecto ofrecemos las siguientes definiciones.

"Es la disciplina encargada de captar, clasificar, resumir, comunicar e interpretar la información sobre la actividad económica, financiera, administrativa, presupuestaria y patrimonial del Estado y en lo particular registra activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, y la obtención e interpretación de estados que muestren la situación patrimonial de cada entidad⁽¹²⁾"

"La contabilidad gubernamental es la técnica que registra sistemáticamente las operaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los sucesos económicos identificables y cuantificables que le afecten, con el objeto de generar información financiera, presupuestal, programática y económica que facilite a los usuarios la toma de decisiones⁽¹³⁾"

"La contabilidad gubernamental es una técnica que se utiliza para registrar las transacciones de la Administración Pública y producir sistemáticamente información financiera, presupuestal, programática y económica, expresada en unidades monetarias, para facilitar la toma de decisiones de un gobierno⁽¹⁴⁾"

ANTECEDENTES

El 16 de noviembre de 1824 se establece la Ley de Centralización Hacendaría que declara los elementos de su organización, con esa misma Ley se crea el Departamento de Cuenta y Razón cuya función principal era la de elaborar los presupuestos y la Cuenta General de Ingresos y Egresos a efecto de presentarla al Congreso.

12 "Diplomado en Planeación, Programación y Presupuestación". INAP-SHCP. 1996. pp.13

13 "Contabilidad gubernamental". Raúl Castro Vázquez. IMCP. 1993. pp.16

14 IDEM

En 1838 se establece el Tribunal de cuentas y su Contaduría Mayor, bajo la inspección de una comisión de la Cámara de Diputados, compuesto por tres salas, la primera formada por dos contadores mayores denominados de Hacienda y de Crédito Público respectivamente, y otro de la misma clase nombrado por dicha Cámara; y las dos restantes fueron la Suprema Corte de Justicia y el Fiscal de la Alta Corte, pero su funcionamiento resulto confuso al intervenir los tres poderes.

En 1851 se instituye la partida doble en la aplicación contable de México, se suspende en 1854 y hasta 1867 se reinstaura.

En 1881 se modifica la Ley y el Reglamento para la Administración y Contabilidad al introducirse el sistema de pólizas y la glosa previa a fin de ejercer un mejor y mayor control sobre los recursos.

En 1910 se crea la Dirección de Contabilidad y Glosa, la función principal de esta Dirección, consistía en registrar y contabilizar las cuentas sobre el manejo de fondos, con el objeto de elaborar la cuenta general de la hacienda pública federal.

En 1915 se crea el Departamento de Contabilidad y Glosa, dependiente de la Secretaría de Hacienda, con atribuciones y funciones de la extinta Dirección de Contabilidad y Glosa.

En 1917 se promulga la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, se reforma todo el sistema hacendario y se crea el Departamento Autónomo de Contraloría cuyo objetivo fue llevar la contabilidad de la hacienda pública, vigilar y fiscalizar los recursos de gobierno en los términos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

En 1932 se reforma la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento Autónomo de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda. La mayor parte de sus funciones las asume la Tesorería, sobresaliendo la elaboración de la cuenta pública.

En 1933 se propone que los encargados de l manejo de los fondos rindan sus cuentas diariamente con el fin de facilitar la elaboración de los estados de la cuenta. Sin embargo como es lógico este sistema enfrentó problemas, por lo que en 1934 se expide una nueva ley orgánica donde se establece la separación de las funciones de la Tesorería.

1935 a 1976 ha sido el periodo más largo de estabilidad de la contabilidad gubernamental en nuestro país, a cargo de la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su estructura considera áreas específicas a glosar y contabilizar la deuda, los

fondos públicos, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; asimismo, es responsable de elaborar la cuenta de la hacienda pública federal.

En la siguiente figura es posible apreciar las funciones asignadas a cada parte integrante de la Secretaría de Hacienda, destacando la de Contaduría de la Federación.(fig. 3.8.)

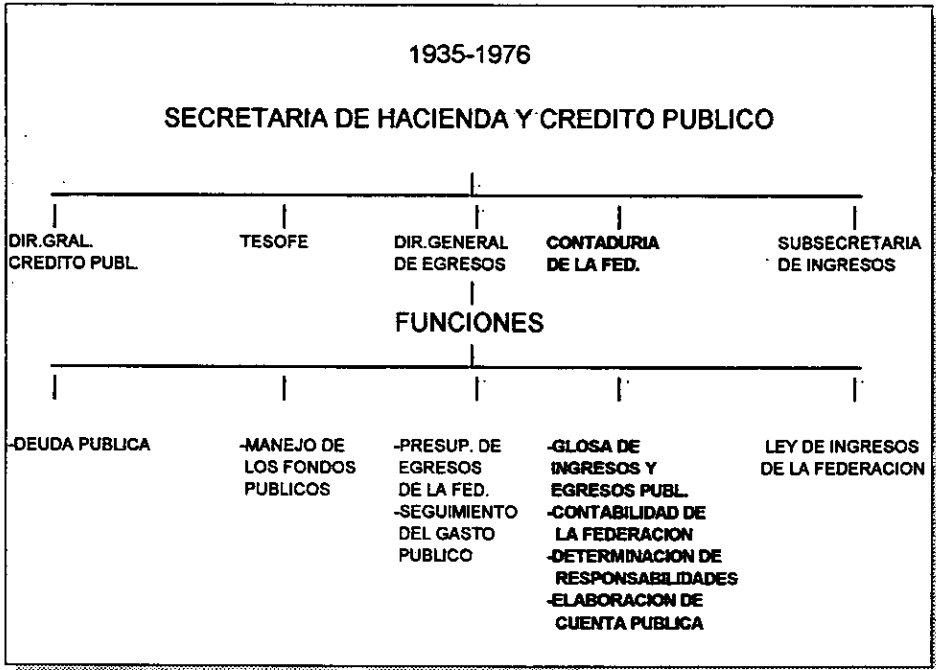


FIG. 3.8.

¿Por qué la importancia del control?

Permítanos contestar en forma general, a usted le interesaría saber que es lo que se hace con una parte de sus ingresos, que no recibe, porque se le separan en la figura de impuestos, se le dice que es para ayudar a sostener las actividades del gobierno, y que como consecuencia de esas acciones usted recibirá diversos beneficios; suponemos que sí le interesaría. El dinero con el que opera el gobierno es una aportación de una parte de nuestro trabajo representado en la figura de impuestos, y por otras fuentes de ingresos del gobierno federal (como los recursos generados por empresas de control estatal capítulo 3.3.)

El gobierno funciona en su mayor parte con recursos provenientes del pueblo, argumentando un buen uso, y es esa premisa la que nos obliga a vigilar que sea cierto, procurando que se demuestre. E aquí la importancia del control. ¿Y quien es la unidad celular dentro del gran aparato gubernamental encargada de llevar a cabo dicho control, y proporcionar los elementos para que se rindan cuentas en la figura de la cuenta pública a la nación a través de su representación (Congreso de la Unión)?

La Dirección de contabilidad gubernamental de cada dependencia, organo y empresa de gobierno y del departamento del distrito federal.

Esta Dirección tiene entre sus objetivos los siguientes:

- a) vincular la contabilidad con el presupuesto.
- b) Constituye en instrumento de seguimiento, control y dirección en la formulación y desarrollo de programas gubernamentales, con la finalidad de apoyar la adecuada consecución de estrategias y objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo.
- c) Apoyar la emisión de información presupuestaria, programática, económica y financiera que apoya la elaboración de los reportes que establecen las leyes, como son la cuenta pública y demás indicadores económicos e información de las finanzas públicas.
- d) Mantener los registros contables con oportunidad y actualizados de todas las operaciones que realice cada entidad.
- e) Permitir la verificación de que las operaciones se realizaron observando las disposiciones legales correspondientes (glosa documental y de requisitos).

El ámbito de aplicación de la contabilidad gubernamental lo conforman los sectores central y paraestatal (ver cap. 3.3.) Y su base técnica que son los elementos en los que se auxilia para realizar sus actividades al ser estos la normatividad de carácter legal, interna y de operación que le es necesario para establecer criterios específicos de su función, son estos:

- a) Principios de contabilidad generalmente aceptados
- b) Principios de contabilidad gubernamental
- c) Manuales del sistema integral de contabilidad. Integrado por el

- Subsistema de recaudación
- Subsistema de fondos federales
- Subsistema de deuda pública
- Subsistema de egresos
- Subsistema del sector paraestatal

d) Manual de normas para el ejercicio del gasto en la administración

e) Clasificador por objeto del gasto

f) Normas de información financiera

g) Normas para la desincorporación de entidades paraestatales

h) Autorización de libros principales

i) Autorización del catálogo de cuentas de la administración centralizada y de las entidades paraestatales

j) Catálogo de reclasificación de cuentas del sector paraestatal

La contabilidad gubernamental no solo cumple con los anteriores puntos sino que también proporciona la materia prima para la fiscalización, o sea para la revisión de ella misma. Pero el principal objetivo que cumple y así su fin, es ofrecer elementos ciertos, exactos, verídicos y puntuales para tomar decisiones.

Así, la contabilidad privada sirve para informar al empresario sobre las ganancias o pérdidas de su empresa, en tanto que la contabilidad gubernamental integra todas las operaciones del gobierno, ya sean estas económicas, financieras o presupuestarias, con la finalidad de analizar y evaluar la gestión pública y su impacto en la economía nacional.

El sistema de contabilidad del gobierno como hemos visto guarda diferencias esenciales con la privada, pero cual es ese sistema de contabilidad; primero es necesario hacer un poco de historia.

EL SISTEMA CENTRALIZADO

Hasta 1976 la Contaduría de la Federación ejerce sus funciones de contabilidad y glosa bajo un sistema centralizado. Este sistema consistía en llevar en una sola entidad la contabilidad del gobierno federal la información se recibía mensualmente a través de los resúmenes de operaciones de caja elaborados por los manejadores de fondos, bienes y valores, una vez que las operaciones eran pagadas.

Este sistema se volvió obsoleto cuando el volumen de operaciones y las circunstancias de la época impidieron su adecuado funcionamiento. Sin embargo la expansión del sector público acorde a las modernas necesidades del país, obligó a introducir un cambio radical que permitiera eliminar unas series de limitaciones, como las de registrar las operaciones hasta su pago, excluyendo las comprometidas y las devengadas.

EL SISTEMA DESCENTRALIZADO

La encargada de diseñar el nuevo sistema de contabilidad y de expedir su normatividad fue la Secretaría de Programación y Presupuesto, y también le fue encomendado la función de consolidar los estados financieros derivados de las entidades de gobierno comprendidas en el Presupuesto de Egresos y de formular la cuenta pública.

Después de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto las anteriores funciones las desempeña actualmente la Secretaría de Hacienda.

A principios de 1977 se instituye el sistema descentralizado de contabilidad para registrar las operaciones financieras y presupuestarias conformado por cuatro subsistemas: ingresos, egresos, deuda pública y fondos federales, posteriormente se incluyó el subsistema paraestatal.

Esta descentralización atravesó tres etapas las cuales describiremos en forma breve:

- Primera etapa. Se realizó un estudio de factibilidad para la descentralización, considerando, recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros con los que se contaban.
- Segunda etapa. Se creó todo un marco regulador de actividades, en los que se incluyeron manuales, sistemas y procedimientos para controlar la nueva información que se generaría.
- Tercera etapa. Capacitar al personal para que opere los nuevos sistemas.

Retomando lo mencionado acerca de los subsistemas que surgieron a raíz de la descentralización de la contabilidad a continuación se describen para conocer la forma en que estos afectan a la Administración Pública Federal y el beneficio que brindaron al ser instaurados, y podrá observarse el avance respecto al sistema centralizado⁽¹⁵⁾.

15 * Contabilidad Gubernamental. Raúl Castro Vázquez. IMCP.1993.pp.65-71

Las operaciones en el **subsistema de Ingresos** satisface los requerimientos de información de la administración de recursos financieros y es un mecanismo de orientación y evaluación de las políticas de obtención de recursos. Este subsistema tiene los siguientes objetivos:

- a) registrar y controlar la información total de los ingresos obtenidos por el gobierno federal.
- b) proporcionar a las autoridades información confiable, veraz y oportuna para utilizarla en decisiones de materia tributaria y de promoción fiscal.
- c) conformar las estadísticas respectivas en la materia.

El **subsistema de egresos** permite a las dependencias disponer de información oportuna respecto a las operaciones de gasto, efectuadas conforme al ejercicio del presupuesto de egresos autorizado a cada una de las dependencias. este subsistema persigue los siguientes objetivos:

- a) registrar y controlar la información del Presupuesto de Egresos y lo ejercido por todas las entidades de la Administración Pública Federal.
- b) proporcionar a las autoridades información oportuna, veraz y confiable para ser utilizada en las decisiones de materia de gasto público.
- c) conformar estadísticas respectivas al gasto público.

El **subsistema de deuda pública** enfoca el registro de las operaciones de ingresos provenientes de financiamientos y de aquellos montos destinados a la amortización, pago de intereses, gastos y comisiones por concepto de la deuda. Los objetivos de este subsistema son:

- a) registrar y controlar información sobre los créditos concedidos al gobierno federal en cualquiera de sus formas, para en la medida poder precisar el endeudamiento interno y externo.
- b) proporcionar a las autoridades información confiable, veraz y oportuna para ser utilizada en decisiones de carácter de deuda pública

- c) conformar estadísticas respectivas de acuerdo a la clasificación establecida en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos.

El subsistema de fondos federales se encarga de registrar los movimientos de los fondos públicos. Los registros que se hacen de las concentraciones por la recaudación y financiamientos, y de las ministraciones por el ejercicio del presupuesto efectuado por la Tesorería, son la base de la información de este subsistema que también proporciona las disponibilidades en cajas y bancos. Los objetivos de este subsistema son:

- a) registrar y controlar información sobre los movimientos de efectivo y demás valores de realización inmediata del gobierno federal.
- b) proporcionar a las autoridades información confiable, veraz y oportuna para ser utilizada en la administración del, efectivo del erario federal.

El subsistema paraestatal este subsistema comprende todas las operaciones financieras de la entidades paraestatales, ya sea que estas estén o no relacionadas con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos. Este subsistema registra los presupuestos de ingresos y egresos de las entidades paraestatales, los cambios en su situación patrimonial y de resultados; toda esta información tendrá que ser presentada de tal forma que permita su conciliación y consolidación con su correspondiente controladora de sector (ver fig. 3.6.), debido a que su patrimonio e ingresos son parte del erario federal. Los objetivos de este subsistema son:

- a) registrar y controlar en su totalidad la información sobre la situación y los resultados de los órganos gubernamentales y empresas con participación estatal.

Como se ha podido notar el avance de la contabilidad gubernamental origen de la información para la elaboración de la cuenta pública fue notable con el nuevo sistema descentralizado el delegar a cada dependencia la responsabilidad de sus operaciones y registros; sin embargo mostraba algunas desventajas en cuanto al marco conceptual que contempla objetivos generales y específicos, sistemas de operación, normas y procedimientos y principalmente la falta de coordinación entre las operaciones que afectaban a dos o más subsistemas. Era necesario entonces buscar nuevos mecanismos que eliminaran las anteriores deficiencias, y fue así como se puso en marcha,

EL SISTEMA INTEGRAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL (SICG)

El SICG, se comenzó a operar en el año de 1985 para resolver las desventajas del sistema descentralizado de contabilidad, fue por eso que se constituyó en un moderno sistema productor de información, confiable y oportuno en términos de utilización inmediata para las decisiones.

El SICG es un sistema de carácter monetario que en lo particular informa de la situación patrimonial de cada dependencia, y en lo general de la situación del Estado. Es un sistema de medición financiera que se constituye en una base de datos para elaborar los diferentes informes que las leyes disponen y entre los que se encuentra la cuenta pública.

El eje central del SICG, es la aplicación de las cuentas de enlace, las cuales permiten la vinculación entre dos o más subsistemas y muestran los importes registrados individualmente en cada una de las cuentas, así como el subsistema con el cual se vincula, estos importes se confrontan con la demás información que proporcionan los centros contables.

Al sistema se le designo "integral" por agrupar a los cuatro subsistemas a nivel central y paraestatal, y porque propone la incorporación de instrumentos y mecanismos de organización, coordinación y sistematización de las partes de todos proceso operativo: captura, registro, procesamiento y generación periódica de información.

El sistema se rige por los principios básicos de contabilidad gubernamental para dar mayor fluidez y veracidad a la tareas contables de las dependencias registrando sus operaciones financieras, presupuestales, patrimoniales, económicas y programáticas.

La generación de esta información permite una toma de decisiones oportuna en el ámbito central o paraestatal. Es un moderno productor de información en medida confiable y útil.

El SICG cuenta con catálogos de cuentas, guías contabilizadoras y otros apoyos que facilitan su operación.

OBJETIVOS

Los objetivos generales del SICG son:

- a) crear una infraestructura técnica para general información oportuna y veraz.

- b) resolver el problema técnico-contable que se presentaba en el registro de operaciones cuya responsabilidad compete a dos o más subsistemas.
- c) automatizar los sistemas contables para asegurar exactitud, rapidez y ahorro de esfuerzos y de recursos.
- d) lograr un mayor vinculamiento entre la contabilidad patrimonial la presupuestal en el sector paraestatal.
- e) proporcionar a la Cámara de Diputados una cuenta pública con información clara, veraz y relevante, que proporcione elementos para que facilite la actividad fiscalizadora y atienda a las necesidades de información para la ciudadanía interesada en conocer la gestión del gobierno.
- f) proporcionar información financiera, presupuestal, programática y económica.

VENTAJAS

A continuación enumeramos las ventajas del SICG aunque ya conocemos sus bondades queremos concretizar diciendo que:

- a) es un conjunto homogéneo de reglas, procedimientos, normas , métodos y conceptos para el registro de todas las operaciones del sector público relacionadas con la contabilidad.
- b) proporciona un soporte técnico-documental a los registros presupuestales.
- c) apoya el proceso de planeación.
- d) resuelve el problema en el registro de operaciones que afectan a dos o más subsistemas.
- e) los manuales del sistema de contabilidad respaldan con precisión los requerimientos de información para las finanzas públicas.

TIPO DE INFORMACION QUE GENERA EL SICG

El SICG genera información de diferentes tipos útiles en cada ámbito de la administración pública, el tipo de información generada es:

- a) información financiera
- b) información presupuestal
- c) información programática
- d) información económica

Para lograr el desarrollo del sistema resultó necesario su difusión en el sector central, paraestatal, gobiernos estatales y municipales, instituciones, etc. así como el intercambio de conocimientos en esta materia con otros países, finalmente esta difusión se ve complementada con cursos de capacitación, seminarios, conferencias, etc. que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público imparte a los funcionarios públicos responsables y relacionados con el área.

Resumiendo, "la importancia del control" como se ha explicado, es el desarrollo hacia planos superiores en el establecimiento de modificaciones a la contabilidad gubernamental y desembocando en un eficiente sistema de control de los recursos monetarios, la Dirección de Contabilidad Gubernamental es la unidad básica, responsable del rendimiento de cuentas de las asignaciones hechas a las dependencias, órganos y empresas que forman al gobierno federal, la unión y unificación (consolidación), de la información que cada una de estas rinde, es en su conjunto el resultado de las finanzas públicas, es por eso que los cimientos para que este proceso se realice de la manera más óptima deben de ser sólidos, actuales y sujetos a una supervisión constante, para que en cuanto se detecten problemas estos sean sometidos a estudio, modernizando así nuestro sistema básico que nos proporciona información, lo que conllevará a tener en un momento determinado información completa y oportuna para que se tomen decisiones correctas en lo posible las cuales afectaran a nuestro país y a su población.

3.4. EL EJECUTIVO FEDERAL

ANTECEDENTES

La primera persona en ejercer dicho poder y ostentar este título fue el General Guadalupe Victoria, elegido en el año de 1824, por el recién nombrado Congreso después de consumada la guerra de independencia. Tras su muerte, la sucesión ha sido numerosa en la cual han figurado grandes hombres y otros no tan notables aunque todos con alguna contribución a la historia de nuestro país. El número total de Presidente que ha tenido nuestro país es de 63 incluyendo al actual.

En la actualidad el Ejecutivo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su título tercero, capítulo tres señala y

establece todo lo referente a sus facultades. Entre los que destacan los siguientes para fines de nuestro tema:

Art. 80 "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo un individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"

Art.89 fracc.I "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión ..."

Art.71 "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

fracc. I.- Al Presidente de la República".

Las obligaciones quedan establecidas en los siguientes artículos:

Art.74 Fracc.IV

Párrafo 2º

"El Ejecutivo hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de los Egresos de la Federación dentro del periodo del 15 de Noviembre y hasta el 15 de Diciembre que es la fecha límite...

en el párrafo 7º

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo".

Como se observa entre las obligaciones del Presidente de la República esta la de rendir cuentas a través de la presentación de la cuenta pública a la representación popular asumida por la Cámara de Diputados, los resultados sobre la conducción de la política económica, cuales fueron los resultados de dicha gestión. Puede intervenir en la determinación de las sumas que integraran a la Ley de Ingresos, así como el origen de éstas y la orientación del gasto, lo anterior le proporciona los elementos para determinar la estrategia económica para el ejercicio que se inicia, sin olvidar las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo que es su proyecto de trabajo general, y que fue dado a conocer a la población en el inicio de su mandato.

La imagen del Ejecutivo influye de manera determinante en las decisiones económicas de nuestra nación, la responsabilidad enorme de establecer bases de actuación en las que se desarrollo el país puede resultar sumamente complicado es por eso que él cuenta con la serie de organismos

que lo ayudan a llevar a cabo sus funciones en base a los criterios establecidos.

La ubicación del Ejecutivo Federal dentro de la esfera de gobierno es la que se muestra a continuación (fig. 3.9.)

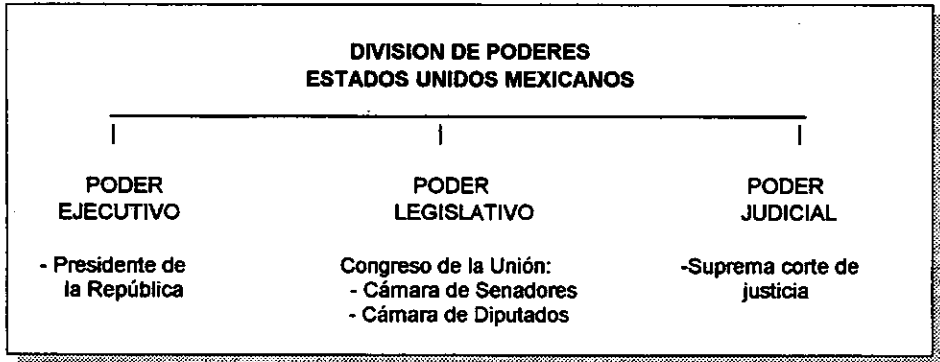


FIG. 3.9.

3.5. EL CONGRESO DE LA UNION. LA CAMARA DE DIPUTADOS.

ANTECEDENTES

La primera representación popular de carácter constitucional se otorgó en la época colonial conforme a la Constitución de Cádiz de 1812. Concedió a la Nueva España representación de diputados a las cortes de España.

El 13 de septiembre de 1813 se reunió el primer Congreso de Anáhuac, que fue convocado por el General José María Morelos y Pavón, y se instaló en la ciudad de Chilpancingo. En él se declaró la independencia de América septentrional, la abolición de la esclavitud, se aprobaron los sentimientos de la nación y se propuso la necesidad de la formación de una constitución en la que se estableciera que la soberanía dimanaba del pueblo para ser depositada en sus representantes, dividiéndose para su ejercicio en tres ramas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

El 22 de octubre de 1814, el supremo congreso mexicano, instalado en Apatzingan, emitió la Constitución que lleva el nombre de esta población. En dicho documento se reiteró el principio de que la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio se deposita exclusivamente en el Congreso de la Unión integrado por un diputado por cada provincia.

Triunfante el movimiento insurgente, la junta provisional gubernativa del imperio mexicano, el 17 de noviembre de 1821, convocó a elecciones de Diputados para el primer congreso nacional constituyente conforme a los establecido en el plan de Iguala y los tratados de Córdoba.

El 4 de octubre se promulgo la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se adoptó como forma de gobierno la de República representativa, popular y federal, dividió el poder de la federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo recayó en dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

La Constitución de la República Mexicana de 1857 ratificó el principio de soberanía nacional y constituyo a la nación en una república representativa, democrática y federal aboliendo el sistema centralista.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos mantuvo el sistema bicameral del Congreso de la Unión (fig. 3.10.), introdujo como novedad en nuestros códigos fundamentales el principio de la "No Reelección" proclamado en el Plan de San Luis por Francisco Madero.

El Congreso de la Unión es lo que constituye al poder legislativo federal, y su estructura organizacional es:

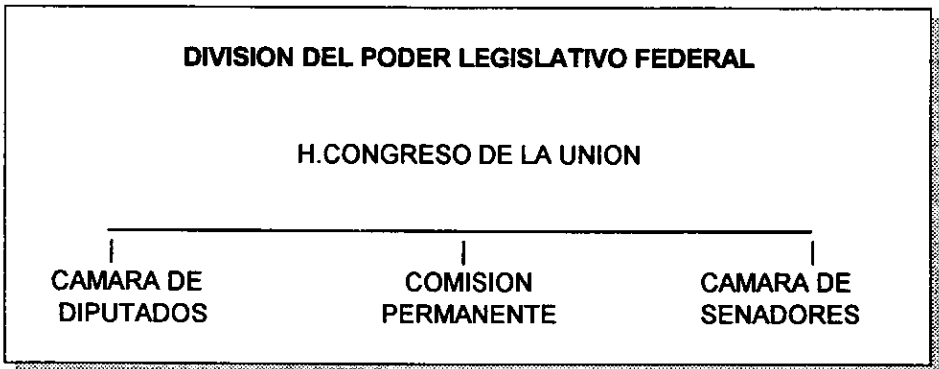


FIG. 3.10.

MARCO LEGAL

La base jurídica de la constitución de la Cámara de Diputados esta contenida en el artículos 50,51 y 52 Constitucionales que señalan,

- “ El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”
- “ La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.”
- “ La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa... y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional... “

Las atribuciones del Congreso de la Unión se encuentran contenidas en el artículo 73 entre los cuales para efecto del tema solo se mencionamos las siguientes fracciones:

Fracc.VII “ Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto

XXIV Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor”

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son las consagradas en el artículo 74 y que pueden clasificarse en:

- a) políticas (fracción I)
- b) hacendarias (fracciones II, III y IV)
- c) judiciales y administrativas (fracciones V, VI y VII)

Las fracciones VI y VII están derogadas, solo serán mencionadas las hacendarias, y estas son:

- Fracc.II “ Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor
- III Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina
- IV Examinar, discutir y aprobar el Presupuestos de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo así como revisar la cuenta pública del año anterior”.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá de ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Dentro del organigrama de la Cámara de Diputados se encuentran unidades especializadas en determinados asuntos, a continuación se mencionan algunos de ello así como sus funciones:

1.- La Comisión inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dirige la organización interior y vigila el exacto desempeño de las funciones que desarrolla la Contaduría Mayor de Hacienda en el examen de la cuenta pública, también, supervisa la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento.

1.1. Contaduría Mayor de Hacienda.

Examina y glosa la cuenta pública y presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión Inspectora, dentro de los diez primeros días de noviembre de cada año, el informe derivado de la revisión.

2.- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Revisa la cuenta del año anterior , examina y discute el presupuesto del año fiscal siguiente y los impuestos que se cobrarán para cubrirlo a fin de someterlo a consideración de la asamblea, en forma de un dictamen el cual una vez formalizado se publica en el Diario Oficial de la Federación hacia el mes de diciembre.

3.6. LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

ANTECEDENTES

ETAPA COLONIAL

La primera base para la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda la encontramos en la Constitución de 1824, en la que se facultaba al Congreso de la Unión para tomar cuentas al gobierno.

Posteriormente el 16 de noviembre del mismo año se publica la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública que crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

El 10 y 13 de mayo se expidieron los reglamentos de las dos secciones que formaban la Contaduría Mayor de Hacienda : la de Hacienda y la de Crédito Público.

Las leyes del 26 de marzo y del 4 de abril de 1829 establecen respectivamente, que el contador mayor de hacienda autorizará los cortes mensuales de caja de la Tesorería y que conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procederá a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadoras.

En la Ley del 14 de marzo de 1838 se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, al cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el reglamento del tribunal de revisión de cuentas y su contaduría mayor.

El 10 de mayo de 1862, mediante decretos, se facultó al contador mayor de hacienda para requerir a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la contaduría mayor, que quedó a cargo de un contador mayor. El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, como se mencionaba en su exposición de motivos, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella, se instituyó el puesto de oficial mayor, que subsistiría hasta 1978.

ETAPA MODERNA

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y es su artículo 74 establecía, las facultades de los Diputados respecto a este organismo (ver cap. 3.5.)

El 13 de febrero de 1937, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1937, sobresaliendo que en los primeros diez días del mes de noviembre de cada año, la contaduría expedirá un informe sobre la cuenta pública.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en vigor. Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue abrogado por el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988 y que rige actualmente.

ATRIBUCIONES

Las atribuciones de la Contaduría Mayor se encuentran contenidas en el artículo 1º de su Ley Orgánica y se refieren a:

- I.- "Verificar si las entidades a que se refiere el artículo segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la cuenta pública:
 - a) realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego en loas leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y del departamento del distrito federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
 - b) ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
 - c) ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

d) aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la ley;

II.- Elaborar y rendir:

a) a la comisión de presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la comisión de vigilancia, el informe previo dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del gobierno y de la del Departamento del Distrito Federal...;

b) a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública y la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la comisión de vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción...;

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cuales quiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado...

IV.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente;

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

VI.- Solicitar, a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

VII.- Establecer coordinación, en los términos de esta ley, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y

del gasto públicos;

VIII.- Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y de la del Departamento del Distrito Federal;

IX.- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y

X.- Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.”

ORGANIGRAMA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

La estructura organizacional de la Contaduría Mayor es la siguiente:

- Contador mayor de hacienda
- Subcontaduría mayor de hacienda
- Coordinación general técnica
- Dirección general de auditoría de ingresos al sector central
- Dirección general de auditoría de egresos al sector central
- Dirección general de auditoría al sector paraestatal
- Dirección general de auditoría de obra pública
- Dirección general de evaluación de programas
- Dirección general de análisis e investigación económica
- Dirección general de programación y control de gestión
- Dirección general de administración
- Dirección general jurídica
- Dirección general de situación patrimonial

CAPITULO CUATRO
ELEMENTOS CONSIDERADOS PARA CONFORMAR LA CUENTA
PUBLICA

4.1. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

CONSIDERACIONES

"En México, toda la actividad gubernamental se encuentra basada en un sistema de planeación que comprende tres documentos básicos:

- a) Plan Nacional de Desarrollo
- b) Presupuesto de Egresos de la Federación
- c) Ley de Ingresos de la Federación⁽¹⁶⁾ "

Ahora que estamos involucrados en este proceso de desgaste político y social en donde las políticas, los intereses creados y las luchas de poder tienen en jaque a la sociedad mexicana, es importante ver que un país no puede salir adelante si no se fijan líneas de conducta y políticas de largo plazo que lo empujen hacia afuera de esta nueva crisis, que todos vivimos con un gran sentido de preocupación, incluso de angustia y decepción, en un país en que por supuesto, la mayoría de los mexicanos somos ciudadanos conscientes y responsables.

Por ello es de una gran importancia revisar los resultados de los Planes Nacionales de Desarrollo. La cautela mostrada se explica en parte por las experiencias pasadas dado que con frecuencia, los planes adquirieron metas ambiciosas y por otra, por que quizá esperaban una receta milagrosa para remontar de inmediato los lacerantes y añejos problemas de esta nación.

Cabe destacar que existe una gran diferencia en el proyecto actual respecto a sus antecesores, en virtud de que los aspectos económicos no son los únicos ejes rectores de la planeación. Ahora se reconoce que esta no puede progresar sin avances simultáneos en el ámbito social, jurídico y político.

Si bien el actual Plan Nacional de Desarrollo fija pocas metas cuantitativas y no se presentan con detalles acciones y lineamientos para alcanzar los objetivos generales, la característica principal es la claridad en el diagnóstico de la situación del país, a partir de una realidad innegable : leyes caducas o que no se aplican, rezagos en la vida democrática, una progresiva desigualdad social e insuficiencia de recursos para financiar la actividad productiva.

16 "La Fiscalización en México". Alfredo Adam Adam.UNAM. pp.17

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo marca una estrategia general que propone un desarrollo integral, cuya principal absorción es la definición de las rutas a seguir y en el que se establece cuáles deberán ser consideradas prioridades.

El planteamiento, peculiar en tanto que muestra un gobierno consciente que no debe de ser el conductor del país, sino el responsable de crear las condiciones propicias : infraestructura política, legal y económica para favorecer el desarrollo; representa un cambio en la relación sociedad-estado porque asume como la forma más viable de participación de la población en la instrumentación de las medidas para alcanzar los objetivos, que el plan requiere y sobre todo, la vigilancia en el comportamiento de la administración pública.

FUNDAMENTO LEGAL

El fundamento legal del Plan Nacional de Desarrollo lo hallamos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cual dice:

“ El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. **Habrà un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.**

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinara los organos 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 ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

CONCEPTO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo define como:

“Un instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado. Documento normativo de mediano plazo, en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo⁽¹⁷⁾”

Nosotros consideramos que el Plan Nacional de Desarrollo es un documento preparado por Ejecutivo Federal para normar sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los ordenes estatales y municipales de gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación responsable de los sectores sociales y de los particulares.

OBJETIVOS

El Plan Nacional de Desarrollo ha propuesto cinco objetivos fundamentales durante los últimos quince años:

- fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
- Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea la base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

17 “Glosario de Términos Utilizados en el Sector Público”. SHCP.1997

Analizando las propuestas del actual Plan Nacional de Desarrollo podemos apreciar una interrogante fundamental que se deriva del mismo y es cómo se logrará alcanzar la recuperación, y luego impulsar y mantener el dinamismo económico, dado que el ahorro per capita tardará en incrementarse.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye la línea de acción básica de la política económica nacional y será motivo de discusión en el Congreso, esta última no tendrá carácter legislativo, simplemente el poder Ejecutivo lo envía a las Cámaras para su examen y revisión.

Asimismo, y de acuerdo a lo expresado se infiere que el actual Plan Nacional de Desarrollo tiene las siguientes prioridades:

- a) lograr un crecimiento económico. De acuerdo al documento el avance de la economía provendrá de un aumento significativo del ahorro interno, vía una reforma fiscal y que privilegiará el ingreso y la inversión.
- b) Una vez encaminado el crecimiento económico, idear mecanismos que hagan posible el sustentar una estabilidad económica nacional.
- c) Distribuir el producto resultado de la actividad económica nacional de una manera más justa visto esto como una meta diferida.

Cabe destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo no se encuentran referencias sobre el manejo de la deuda externa, misma que por los elevados montos destinados al pago de su servicio, se ha convertido en un grave limitante para impulsar la economía.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo incluye lineamientos de política económica para el futuro, sólo que hoy se requieren reforzar programas que fomenten la permanencia de las empresas y el empleo para que el siguiente plan que se le presente al país no contenga los ya tan conocidos preceptos que se han venido mostrando hasta nuestros días.

Alcanzar el equilibrio entre las prioridades económicas y sociales significará el desarrollo de un programa consistente, que establece las acciones inmediatas para la recuperación y las orienta hacia un proyecto nacional que involucra a todos los sectores para lograr una plena modernización de la sociedad con equidad.

4.2. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

La Ley de Ingresos de la Federación es el proyecto de ley que cada año elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, presenta al Ejecutivo Federal y este a su vez a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación. Se elabora tanto para el gobierno federal como para el departamento del distrito federal.

Este documento indica los conceptos y cantidades monetarias que el gobierno prevé captar para realizar su actividades de gobierno. El documento antecedente administrativo de la Ley de Ingresos viene a ser el Presupuesto de Egresos de la Federación ya que es en él donde encuentra su origen. Ya que primero es necesario presupuestar lo que será gastado y después establecer de donde se obtendrán los recursos estimados.

Esta Ley tiene algunas características especiales, la más particular es que se renueva cada año su elemento de perdurabilidad que otras leyes observan, es limitado a la vigencia de un año.

El proyecto de ley o sea la estimación de ingresos que elabora el poder Ejecutivo con la finalidad de cubrir los gastos anunciados en el Presupuesto de Egresos de la federación se presenta a la H. Cámara de Diputados para su revisión, modificación en su caso y aprobación.

FUNDAMENTO LEGAL

La Ley de Ingresos de la Federación halla su origen jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73 fracción XXIX-D en el que se señalan las facultades del Congreso de la Unión:

" Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. "

Y señalado dentro de las facultades de la Cámara de Diputados esta en el artículo 74 fracción IV párrafo primero

" Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, **discutiendo las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo ...** "

CONCEPTO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público la define como:

"Ley que establece anualmente los ingresos que el gobierno federal

deberá recaudar por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones a la seguridad social, emisión de bonos, prestamos etc.(18)”

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

Dentro de las actividades del estado están las de sostener la organización y darle un adecuado funcionamiento lo cual implica gastos que es su obligación atender, es por ello que trata de incrementar su capital. así los ingresos del estado se originan por:

a) impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

Las contribuciones se dividen en:

b) Derechos. Son las contraprestaciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación y por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

c) Productos son los ingresos que recibe el estado por funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de patrimonio privado.

d) Aprovechamientos son los ingresos que recibe el Estado por funciones de derecho público distintos de los impuestos, derechos o productos.

Otras figuras de las que hace uso el Estado para obtener ingresos son:

e) Financiamientos provienen de la contratación de créditos, empréstitos o cualquier otro documento pagadero a plazo, que contrata dentro o fuera del país.

f) Aportaciones de seguridad social estas son cuotas que cubren tanto patrones como los trabajadores para que estos últimos reciban los beneficios médicos correspondientes a enfermedades, maternidad, guarderías, etc.

g) Valores propiedad del Estado que le representan un ingreso por los intereses que estos generen o por la venta de los mismos entre los

cuales se pueden mencionar bonos, pagares, y otros papeles de naturaleza financiera.

- h) Los provenientes de Empresas de gobierno por ejemplo las ventas de los productos realizadas por Productora e Importadora de Papel S.A. (PIPSA)

Al hablar de clasificación podemos considerar una que toma en cuenta distinciones de elementos relacionados con los impuestos. La primera se refiere a las entradas o recepciones, estas son los pagos en efectivo que el gobierno recibe (renta pública). La segunda distinción es la diferencia entre impuestos y otras fuentes del ingreso público con un fin práctico considerando el concepto ya señalado del impuesto como una carga impositiva decidida por el gobierno.

Otra clasificación es aquella que fija tres grupos el primero, los impuestos es decir los impuestos propiamente dichos, los tributos o indemnizaciones, los prestamos y las multas. El segundo grupo lo constituyen los precios: los pagos por rentas de propiedades públicas, las entradas de empresas que son, propiedad del Estado y que tienen precios de competencia, se incluyen los derechos o pagos por servicios y entradas por prestamos voluntarios. En el tercer rubro de ingresos públicos se contemplan las entradas de empresas gubernamentales que no tienen precios de competencia, las entradas por beneficios especiales, la recepción por la impresión de papel moneda y las donaciones. Además de este tipo de ingreso que percibe el gobierno se tienen los impuestos que se exigen para que los ingresos sigan prestando un servicio a un tipo particular de causantes (impuesto a las gasolinas por ejemplo). Otras entradas son las subvenciones o los subsidios.

Un gran rubro de ingreso público lo constituyen las rentas administrativas, cuyas funciones controla el Estado y son fuentes ordinarias de ingreso. Estas rentas consisten en los derechos a los precios de mercado, las licencias, los beneficios especiales, las multas, la confiscación y la caducación.

Los conceptos que se mencionan en la Ley de Ingresos encuentran en ella su origen jurídico es decir que al decidir cada inicio de año que impuestos, contribuciones, etc. se consideraran para recaudar los fondos públicos queda sentado que será obligatorio el que los contribuyentes lo cubramos. Para regular todo lo referente a los impuestos y contribuciones que se nos cobraran existen otras leyes esenciales y particulares para cada caso, ejemplo de leyes que enmarcan a los impuestos:

- a) Ley del Impuesto Sobre la Renta
- b) Ley del Impuesto al Valor Agregado

de contribuciones
c) Código Financiero del Distrito Federal

de aportación social
d) Ley del Seguro Social

Las leyes especiales fijan el monto del impuesto, los sujetos del impuesto y las formas en que se debe causar y recaudar. Estas leyes tienen una periodicidad de un año y al terminar dejan automáticamente de producir efectos. Si la Ley de Ingresos al inicio del año siguiente conserva un impuesto, las leyes especiales se conservarán, este es el procedimiento práctico del que se vale el Congreso de la Unión para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre los impuestos que se hayan expedido en años anteriores.

Al poder Legislativo corresponde decidir lo que es propio, justo y político en cuestiones de impuestos. En este aspecto los tribunales no pueden revisar la decisión para determinar si la cuota es legítima del poder o existe abuso, pero si actuará cuando alguien se ve afectado por la violación de sus garantías y falta de equidad de un impuesto.

Para evitar que haya injusticias el legislador se basa en el artículo 22 Constitucional para establecer los impuestos ya que:

- a) prohíbe la confiscación de bienes.
- b) no se considera la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos.

Y en el artículo 31 fracción IV Constitucional:

“contribuir para los gastos de la federación... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

Además, para expedir la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país ya que los ingresos deben ser bastantes para cubrir el Presupuesto de Egresos, pero tomando en cuenta que este pago es en relación con los capitales que afecta.

4.3. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

ANTECEDENTES

Hasta 1975 el sistema presupuestario respondía básicamente a las necesidades de determinar el objeto del gasto en capítulos y partidas presupuestales de las Entidades gubernamentales encargadas de su ejecución.

La evolución del Estado como participante cada vez mayor en la vida económica del país exigía nuevos planteamientos en sus instrumentos de participación en correspondencia con dicha evolución.

Como resultado de la experiencia analizada de otros países y de algunas dependencias y organismos en México en 1975 se tomó la decisión de implantar la técnica de presupuesto por programas, buscando dar solución a las necesidades de programación y administración eficiente de su gasto público cada vez más amplio y complejo.

A tal efecto, se diseñó un plan de mediano plazo que contemplaba la implantación de dicha técnica en la totalidad del sector público federal, poniendo énfasis en las entidades ya incluidas en el presupuesto a la vez que en etapas sucesivas y de acuerdo a los avances alcanzados, incorporar en forma gradual, los nuevos elementos de la técnica, así como las entidades restantes.

El primer paso fue elaborar para 1976 un presupuesto denominado de "Orientación Programática", el cual incorporó mediante la coordinación de la dependencia reguladora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la entonces controladora del presupuesto la Secretaría del Patrimonio Nacional; así como la Presidencia de la República, los elementos distintos de dicha técnica, es decir programa y subprograma, objetivos, metas, unidades responsables, etc. Esto motivó la reestructuración de los documentos presupuestarios que hasta entonces se presentaron a la Cámara de Diputados y afectó los registros necesarios para el control presupuestal al incluir dentro de la clave presupuestaria tradicional los nuevos elementos. Fue necesario reestructurar el diseño y elaboración de formatos e instructivos específicos para la captación de información de los anteproyectos de las entidades, adecuar los sistemas internos de revisión y aprobación presupuestaria, diseñar formatos especiales para la presentación del documento presupuestario a la Cámara de Diputados y reestructurar la operación de los documentos de afectación presupuestal durante el ejercicio, tales como: ordenes de pago, pedidos, avisos de cargo, etc.

Para el Presupuesto de 1977 se realizaron otras adecuaciones en los mecanismos presupuestarios con base en los resultados alcanzados en el anterior presupuesto; dentro de estas adecuaciones destacan las siguientes:

- a) el mejoramiento de la coordinación entre las Dependencias normadoras, autorizadoras y controladoras del gasto (Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional)
- b) la afinación de los formatos tanto de captación de información como de presentación a la Cámara de Diputados

- c) inclusión en la clave presupuestaria de los elementos referidos a proyectos y/o actividades
- d) avance en la liberalización del gasto, simplificando los documentos de afectación presupuestaria, afinando las normas y lineamientos para el ejercicio, e introduciendo un sistema de contabilidad descentralizada
- e) el inicio del control del presupuesto a nivel de subprogramas y capítulos.

CONCEPTO

El presupuesto por programas se puede definir como una técnica interdisciplinaria e interinstitucional que se expresa y opera en nuestro país desde el punto de vista del ingreso-gasto, en función de la política gubernamental y del plan de desarrollo.

Visto desde otro punto de vista, el presupuesto por programas puede constituir un instrumento legal, un plan administrativo dentro del ámbito de un programa político, una medida del grado de participación del estado en la vida económica y su correspondencia con la estructura de bienes, destinada a proveer los recursos para el gasto público.

Esta técnica es un instrumento de planeación a corto plazo cuya función básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos y metas de mediano y largo plazo establecidos en el plan de desarrollo, seleccionar combinaciones de recursos de la manera más adecuada posible y asignar recursos precisando la unidad responsable de su ejecución.

Como se puede observar, el primer aspecto a considerar es la fijación de objetivos y la determinación de metas, en función de las cuales se trazarán los programas, mismos que estarán a cargo de las dependencias administrativas del gobierno federal, las que se transforman en unidades ejecutoras de programas.

Estos programas son propuestos al Congreso de la Unión a través del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una vez que este les da su aprobación se asigna a las Entidades gubernamentales la responsabilidad de ejecutarlos.

La ponderación y la valoración de programas optativos son factores importantes en las políticas presupuestales modernas. El mismo dinero gastado en programas diferentes puede rendir resultados variables tanto económicos como sociales. En una política presupuestal acertada generalmente se procura

desembolsar recursos públicos donde puedan obtenerse los mayores beneficios netos. Se ha dicho también que todo presupuesto debe ser la expresión de un plan programado.

PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Tres aspectos han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas :

- a) como resultado de la creciente intervención del Estado en el proceso económico, el presupuesto se ha convertido en una eficaz herramienta para afrontar las fluctuaciones económicas,
- b) el presupuesto fiscal se ha consolidado como un instrumento útil de distribución del ingreso y
- c) en forma global, el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el proceso económico.

El presupuesto no es un mecanismo aislado y ajeno al funcionamiento de la economía de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso es una herramienta política, en cuanto expresa decisiones gubernamentales en transacciones concretas y resultados propuestos, y contribuye a ejecutarlas a través del ejercicio del poder, es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios además, es un instrumento de administración en tanto que debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar planes y programas.

Planificar significa hacer congruentes ciertos objetivos deseables con los recursos disponibles, implica también dar forma a un conjunto de decisiones, coordinadas y compatibles entre sí, que guiarán a un Estado. Por otro lado la programación significa establecer los fines a través de planes, programas y proyectos, y los medios para alcanzar estos fines.

Los principios básicos de la programación-presupuestación son los de:

- a) racionalidad,
- b) previsión,
- c) universalidad,
- d) unidad,
- e) continuidad e
- f) inherencia
- g) publicidad
- h) especificación de gastos

La programación-presupuestación requiere de la concurrencia de todos estos principios, que dan forma a éste proceso.

El **primer principio**, el de la racionalidad, se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción inteligentes.

El **segundo principio** es el de la previsión, que es fijar plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican.

Debido al **tercer principio**, el de la universalidad, la programación debe de ser global para dar coherencia a la conducta del Estado o de las empresas; la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.

El **cuarto principio** es el de la unidad y tiene como objetivo integrar los planes entre sí y formar un todo orgánico y compatible.

El **quinto principio** es el de la continuidad, que da seguimiento a los objetivos estratégicos y a los programas diseñados para alcanzarlos.

El **sexto principio**, es el de inherencia; la programación, necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración.

El **séptimo principio** el presupuesto debe ser dado a conocer del modo más amplio posible, ya que al ser publicado en este caso en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación obtiene el carácter de ley.

Y el **octavo principio** señala que la autorización del presupuesto no debe hacerse sobre partidas globales sino detallando cada caso finalidad de la erogación.

ETAPAS DE FORMULACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Como se había visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas :

- a) formulación,
- b) discusión,
- c) ejecución,
- d) control y
- e) evaluación de los resultados

Ahora se revisará el contenido principal de cada una de esas etapas, a fin de identificar la naturaleza del proceso global.

La **formulación** supone que se posee la metodología y técnicas adecuadas de programación; se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa; se efectúa, después, una proyección de las tendencias observadas en el curso el tiempo, se plantean las metas concretas con base a la evaluación de las alternativas y se asignan los recursos.

Con todas las variantes que existen en cada país, para **discutir** y aprobar los programas, se puede afirmar que, en general, para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprendidos.

La **ejecución** corresponde al aparato gubernamental, ya que la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para desarrollar esa capacidad será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. La ejecución eficiente de los programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

En la tarea de **control y evaluación** del cumplimiento de las metas del programa es importante contar con estadísticas que muestren, con claridad, los resultados obtenidos. El examen periódico y objetivo de los avances permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos.

CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Se enumeran a continuación ciertas características comunes a todo programa. Las partes que componen un programa pueden dividirse así :

- a) presentación,
- b) diagnóstico,
- c) pronóstico,
- d) fijación de metas,
- e) asignación de recursos y
- f) ejecución del programa

Los proyectos globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Se ponen en práctica las técnicas de programación global. Estos instrumentos tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas.

4.3.1. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La estructura del presupuesto por programas está conformada por un conjunto de niveles de programación entre los cuales se distribuyen los recursos necesarios para realizar dichos programas. Estos niveles o categorías las define la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrados bajo una nomenclatura uniforme, como a continuación se menciona:

Función

Conjunto de gastos presupuestales cuya finalidad a corto plazo es proporcionar un servicio público.

Programa

Es la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto, en términos de la producción de un determinado tipo de bienes ó de servicios simple ó complejo y que, por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se han de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibiliten la disponibilidad de los precitados recursos y demás insumos; y la organización en la que se conjuguen debidamente todos los medios en función del objetivo.

Subprograma

Es el nivel presupuestario relativo a cada uno de los objetivos parciales de un programa complejo, al conjunto de acciones necesarias para su realización, a los recursos humanos y materiales y demás insumos imprescindibles para la realización de dichas acciones, a los créditos presupuestarios mediante los que se obtendrán los precitados medios y a la organización que conjugue los factores de la producción en procura del objetivo del que es responsable.

Actividad

Es la categoría presupuestaria relativa a un conjunto especializado de acciones y, por tanto, más íntimamente relacionadas y complementarias entre sí que con las demás del programa y de la institución; comprende dicho conjunto de acciones, los recursos humanos y materiales y demás insumos necesarios para su realización, los créditos presupuestarios que permitan la disponibilidad de los correspondientes recursos e insumos y, la organización en la que se conjuguen todos los elementos mencionados. La actividad tiene carácter permanente.

Atendiendo a las relaciones de la actividad con las categorías de objetivos, se distinguen tres clases de actividades.

a) Actividad central

A toda actividad destinada a contribuir directamente a la realización de todos los programas de la institución se la denomina "actividad central".

b) Actividad común

Se designa así a toda actividad que se realiza en apoyo a programas de la entidad, pero no a todos. En su denominación debe aclararse a qué programas es común, a efecto de precisar responsabilidades y relaciones de dirección o coordinación. Además debe conceptuarse como actividad común, a la que contribuye directamente a la materialización de dos o más subprogramas de un programa complejo.

c) Actividad específica

Es toda actividad que se realiza para lograr la meta de un programa simple ó la de un subprograma y, por lo tanto pertenece en forma exclusiva a él.

Tarea

La tarea es el conjunto de acciones homogéneas (similares), que forma parte del conjunto heterogéneo (distinto), de acciones de una actividad.

Contiene sólo uno de los elementos de la categoría de medios de funcionamientos; si bien sirve de base fundamental para la previsión y cálculo de los recursos financieros y materiales y demás insumos de la actividad éstos no son elementos constitutivos de las tareas.

En consecuencia y dentro de una aplicación correcta y rigurosa de la concepción sobre niveles de programación, la tarea no puede ser considerada como una de ellas; sin embargo, su importancia vital para el sistema de presupuesto por programas ha inducido a assimilarla a este carácter.

Proyecto

El proyecto, en determinadas circunstancias y de acuerdo al criterio institucional, puede ser una categoría de objetivos.

El proyecto es el nivel de programación de inversión relativo a la creación a la ampliación fundamental de una unidad económica, a las acciones

que se requieren para tal fin, a los recursos humanos y materiales y a los demás insumos necesarios para efectuar las indicadas acciones, a los créditos presupuestarios indispensables para disponer de tales recursos y servicios y a la unidad responsable de crear ó ampliar la unidad económica en cuestión. El proyecto tiene carácter temporal.

Atendiendo a las relaciones de este nivel de programación de las inversiones con el programa y/o subprograma, hay que distinguir tres clases o tipos de proyectos.

a) Proyecto central

Se ha denominado así convencionalmente a todo proyecto destinado a contribuir directamente a la realización de todos los programas de la entidad de que se trate.

También deben ser clasificados como "proyecto central", aquellos que se han de materializar para hacer posible el funcionamiento de una, alguna o todas las actividades centrales de la institución, ya que, luego de concretarse, habrá de pasar a ser parte de los recursos materiales de dichas actividades.

b) Proyecto común

Se denomina así a todo proyecto que lleve por finalidad, contribuir directamente a la realización de dos o más programas de la entidad, pero no a todos, lo que significa que el proyecto común no es parte integrante de un determinado programa y sí de todos aquellos para cuya realización aporta.

c) Proyectos específicos

Es todo proyecto que forma parte o apoya directa y exclusivamente a la materialización de la meta de un determinado programa simple o de un subprograma.

Obra

Es el nivel de programación de medios de inversión relativo a cada una de las unidades físicas constitutivas de un proyecto, al conjunto de acciones necesarias para su materialización, a los recursos humanos y materiales y demás insumos indispensables para efectuar tales acciones, a los créditos presupuestarios en base a los que se puede disponer de los recursos e insumos, y a la unidad responsable de la creación de la precitada unidad física.

Trabajo

Es el conjunto de acciones homogéneas que forma parte del conjunto heterogéneo de acciones de una obra. Al igual que la tarea sirve de punto de referencia para las proyecciones detalladas de los recursos.

Un ejemplo de los anteriores conceptos esta representado de la forma siguiente:

| CONCEPTO | DESCRIPCION |
|--|---|
| Función | Educación |
| Programa | Enseñanza rural |
| Subprograma | Educación secundaria |
| Actividad | Elaboración de material didáctico |
| Tarea | Preparación de prácticas de matemáticas |
| Proyecto | Actualización de material de primera unidad |
| Utilizados únicamente en el caso de obra pública (ejemplo construcción de una escuela) | |
| Obra | Nivelación de terreno |
| Trabajo | Limpieza de escombros |

Nota: Modificaciones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para observarse en el año de 1998, al respecto de los anteriores conceptos destacan las que eliminan y adicionan títulos que modificaran entre otras cuestiones la estructura del presupuesto. La nueva estructura es la siguiente:

- función
- subfunción
- programa sectorial
- programa especial
- actividad institucional
- proyecto institucional y/o de inversión

4.4. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

CONSIDERACIONES

La autorización de los gastos por ley constituye tal vez el más importante principio de la democracia política; significa la constitucionalización del derecho popular para que los representantes del pueblo legislen en materia de gastos públicos y de las acciones para financiarlos.

Desde otro punto de vista, el requisito constitucional acerca de que los gastos y recursos deben aprobarse por ley antes de realizarlos, coincide con la concepción del presupuesto como un plan de gobierno. En efecto, el hecho de que los recursos disponibles son siempre menores que los gastos que se quisieran realizar, determina la necesidad de establecer anticipadamente cuales de estos han de ser satisfechos .

El Presupuesto de Egresos es el resultado del proceso a través del cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución y evalúa la parte del programa anual de una dependencia, organismo y empresa pública, que implica transacciones financieras para el periodo presupuestario, que es de un año. El Presupuesto de Egresos de la Federación es uno de los más importantes instrumentos de gobierno, de administración y de concreción y ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

La aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto legislativo directo y delegado por la sociedad a la Cámara de Diputados. Por último es un conjunto de documentos que contienen información de la mas variada especie y decisiones sobre gran parte de los asuntos que conciernen a la actividad del gobierno.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO.

ETAPA COLONIAL

Durante la colonia la política financiera estaba regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el Virrey o Gobernador, los Oficiales Reales, el Juez Decano y el Fiscal de la Audiencia, que remitían las cuentas a la casa de contratación de Sevilla y al Consejo de Indias.

En esa época el presupuesto consistía en una relación detallada de las erogaciones y de la justificación de su uso, que los distintos elementos que componían el gobierno Virreinal utilizarían en un periodo determinado que en ocasiones era de un mes, varios meses o bien de un año, en este periodo no se registro algún tipo, de cambio significativo en el estilo y tipo de los registros presupuestarios.

ETAPA INDEPENDIENTE

Después de la Independencia del país, la situación presupuestaria se tornó inestable debido a los continuos cambios de gobierno y a la necesidad de un ejército que siempre estaba en campaña.

Es hasta el año de 1853, bajo la presidencia de Benito Juárez, cuando se formuló un presupuesto detallado de los gastos del país conforme a las bases para la administración de la república (art. 8) examinándose después por la Junta de Ministros, con la que se creó por primera vez un instrumento debidamente conformado para revisar y controlar el gasto público.

En 1867 se decreta la obligatoriedad del presupuesto y a partir del año siguiente, empieza a presentarse regularmente en forma anual, con fundamento en el artículo 27 de la Constitución vigente en esa época.

ETAPA MODERNA

El periodo revolucionario de 1910 a 1920 provoca cambios en las estructuras política, económica y social de la Nación.

A partir de 1925 es notoria la nueva concepción de la actividad gubernamental, evolucionando congruentemente a la necesidad de lograr un mayor ritmo de desarrollo económico, el presupuesto se convierte en la columna vertebral de la política fiscal, bajo esta noción en 1928 se integra una Comisión del Presupuesto encargado de preparar y formular tal documento, revisando, aumentando o disminuyendo las previsiones de gasto y en 1930 el control del gasto público se concede a la Secretaría de Hacienda y Crédito público. creándose un departamento de presupuesto, que absorbió las funciones de la comisión anterior.

Desde 1928 se tenía una clasificación del gasto en ocho grandes capítulos desglosados a su vez en conceptos y partidas presupuestales, esta clasificación constituye el antecedente de la vigente clasificación por objeto del gasto la cual contiene nueve capítulos.

Los egresos totales se agrupaban en una clasificación administrativa tradicional constituida por ramos es decir los presupuestos de cada una de las dependencias del Ejecutivo y de los otros dos poderes, el Legislativo, y Judicial.

La necesidad de tener una clara visión de la clase de gastos que incluían cada capítulo presupuestal, separando gastos corrientes, de inversión o de transferencia que anteriormente se mezclaban, dio origen a su reestructuración y a la agregación de dos ramos generales mas el de inversiones y el de erogaciones adicionales.

La nueva clasificación por objeto del gasto se estableció en 1958. Asimismo se agregaron las clasificaciones: funcional en 1954, económica en cuenta doble en 1958, y sectorial en 1974.

Otro hecho fue la incorporación al presupuesto federal en 1965 de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importante, con lo cual se dio un paso para cubrir las actividades que realiza el gobierno de una manera mas integral.

En 1971 se establecieron mecanismos de soporte para el manejo presupuestario, que consistieron fundamentalmente en :

Creación del sistema integral de información en 1971, incluyendo la reestructuración de los sistemas de control presupuestal, de contabilidad federal, de ingresos y egresos de la Tesorería de la Federación y de la nómina y control del personal federal.

Como resultado de los estudios elaborados en el SIDI, a principios de 1973 se dividió éste en dos subsistemas, el Sistema Unificado de Nómina y Personal (SUNYP) y el Sistema Unificado de Control Presupuestal (SUCP) con los cuales se pretendió unificar criterios, trámites, decisiones e información de todos los asuntos relativos al control de los trabajadores y empleados del gobierno federal en el primer caso; y la comunicación ágil y dinámica entre las diversas áreas que intervenían en la formulación, autorización, control y pago del presupuesto, en el segundo.

Los aspectos anteriores sentaron las bases necesarias que facilitaron la implantación del presupuesto por programas.

FUNDAMENTO LEGAL

El fundamento legal del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra contenido en la Constitución Política en el artículo 74 fracción IV párrafo primero

“ Examinar, discutir y aprobar anualmente en Presupuesto de Egresos de la Federación...”

CONCEPTO

Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el gobierno federal y el sector

paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el poder público debe proceder a su inversión.

El Presupuesto de Egresos abarca todo un programa de gastos del Estado en un período determinado.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye la base legal indispensable para hacer los gastos públicos.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación define en su artículo 28 al Presupuesto de Egresos como la

“ autorización expedida por la cámara de diputados, a iniciativa del Ejecutivo federal, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, durante el período de un año, a partir del primero de enero”

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación regula en sus disposiciones las siguientes materias:

- 1.- organos que intervienen en la preparación del Presupuesto de Egresos.
- 2.- La iniciativa del Presupuesto de Egresos.
- 3.- La discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.
- 4.- La ejecución del Presupuesto de Egresos.

La iniciativa del presupuesto como se menciona en la Ley Orgánica provienen del Ejecutivo ya que es el que está más capacitado para hacer una estimación de los ingresos y de los gastos públicos por que tiene en sus manos todos los datos relativos al rendimiento de los primeros y a las necesidades que los segundos deben satisfacer.

En discusión y aprobación se lleva a cabo en el seno de la Cámara de Diputados.

CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Presupuesto de Egresos presenta características bien definidas entre las cuales podemos observar las siguientes:

- a) **Universalidad.** Consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados en él.
- b) **Unidad.** Debe existir un solo presupuesto. esta regla sin embargo es absoluta, pues el mismo art.126 Constitucional previene que un gasto no solo en el presupuesto puede aprobarse, sino también en una ley posterior.
- c) **Especialidad.** Las autorizaciones presupuestales deben ser detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.

El Presupuesto de Egresos no es solo un instrumento de planeación sino que es también un verificador de acciones conforme al artículo 65 de la Constitución, la revisión legislativa de las cuentas que anualmente debe rendir al Ejecutivo, comprende la investigación de si las cantidades gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto y si son exactas y justificadas las erogaciones.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

De acuerdo con nuestro sistema legal, la estructura que presenta el Presupuesto de Egresos puede ser observada en el Diario Oficial de la Federación donde es publicado en la segunda mitad del mes de diciembre de cada año. La estructura es la siguiente:

- a) presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación del Presidente a la población anunciándolo como decreto para ponerse en vigor.
- b) disposiciones generales para el ejercicio y control del gasto público.
- c) Erogaciones por Ramo. Las cuales se dividen en:

Ramo Central

- c.1.) Poder Legislativo
- c.2.) Poder Judicial
- c.3.) Presidencia de la República
- c.4.) Dependencias o Secretarías de Estado
- c.5.) Organo Electorales
- c.6.) Tribunales Agrarios
- c.7.) Tribunal Fiscal de la Federación
- c.8.) Aportaciones a seguridad social
- c.9.) Organos electorales
- c.10.) Provisiones salariales y económicas

- c.11.) Deuda pública
- c.12.) Aportaciones para educación básica en los Estados
- c.13.) Solidaridad
- c.14.) Participaciones
- c.15.) Saneamiento financiero
- c.16.) Tribunales agrarios
- c.17.) Tribunal fiscal

Ramo Paraestatal

- c.18.) Erogaciones adicionales de organismos descentralizados y
- c.19.) Empresas propiedad del gobierno federal.

La erogaciones que realiza cada Ramo se integra por una serie de elementos (fig. 4.1.), que se pueden distinguirse en el clasificador por objeto del gasto:

a) nueve capítulos en los que están divididos de acuerdo a la naturaleza de la erogación (del gasto), estos capítulos son:

- 1000 Servicios personales
- 2000 Adquisición de bienes
- 3000 Servicios generales
- 4000 Transferencias
- 5000 Adquisición de bienes
- 6000 Obra pública
- 7000 Inversiones
- 8000 Erogaciones especiales
- 9000 Cancelación de pasivos

b) los capítulos se dividen en conceptos que son grupos de autorizaciones de naturaleza semejante .

c) Y por último los conceptos se dividen en partidas que son autorizaciones específicas o concretas del presupuesto y vienen a ser subdivisiones de los conceptos.

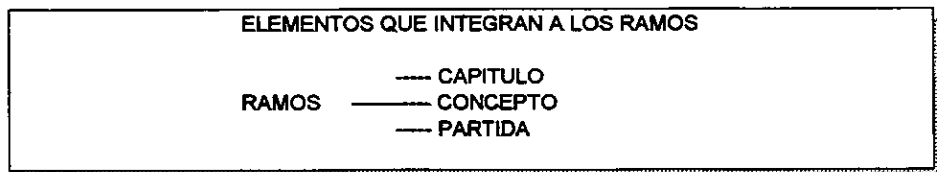


FIG. 4.1.

ACTOS JURIDICOS QUE PRODUCE EL PRESUPUESTO

Los actos jurídicos que se derivan del Presupuesto de Egresos de la Federación son:

- a) el Presupuesto de Egresos constituye la autorización indispensable para que el poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el poder Ejecutivo debe rendir al legislativo.
- c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga de responsabilidades cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga.
- d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

4.5. PRINCIPALES DOCUMENTOS DE CONTROL E INFORMACION QUE GENERA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

GENERALIDADES

En los puntos anteriores se describieron los documentos más conocidos que proporcionan las bases de la planeación de las acciones gubernamentales (representadas en el Plan Nacional de Desarrollo), para la obtención de los recursos (Ley de Ingresos), y la distribución de los mismos (Presupuesto de Egresos de la Federación), ahora es el momento de estudiar de manera general la forma en como se utilizan y ejercen los recursos que integran al gasto público desde el punto de vista control-documental esto quiere decir que nuestra intención es que usted conozca la variedad de documentos que el gobierno federal utiliza para controlar, registrar, salvaguardar e informar de los recursos financieros, materiales y humanos que maneja.

Lo primero que necesitamos conocer es el ciclo que completan las acciones que el gobierno realiza para programar sus actividades, presupuestar sus recursos, contabilizar sus acciones, fiscalizar las anteriores e informar los resultados a la población (fig. 4.2.), este cuadro expone a nivel macro (país), todas las fases de gobernar, detectar necesidades, planear con que satisfacerlas, determinar como afrontarlas, realizarlas y controlarlas, evaluar los alcances y por último informar. Lo mismo se describirá pero a nivel micro (Entidades gubernamentales).

Los pasos que se dan en las estructuras que integran a la administración pública para manejar el conjunto de recursos (materiales, humanos, tecnológicos y financieros), que se les asignan anualmente para realizar sus actividades y así alcanzar las metas que se les han fijado, en cuanto al proceso documental; es como ya mencionamos lo que a continuación estudiaremos. Hemos de indicar que esta parte de la investigación puede resultar de interés si de alguna forma el lector se encuentra participando en una Entidad de gobierno, no importando si su relación es de naturaleza interna (laborando en ella), o bien externa (siendo proveedor, asesor, etc.), pero esperamos igualmente despertar el interés de quien solo desee conocer el proceso o conocerlo un poco más.

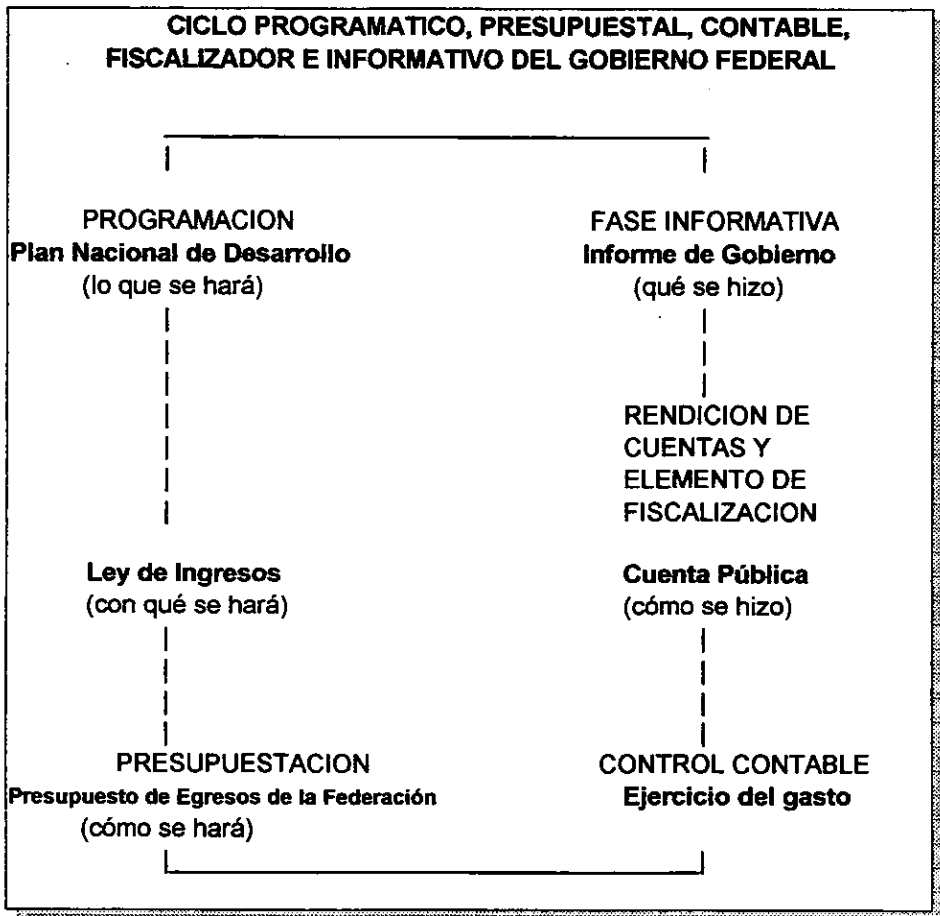


FIG. 4.2.

Resumiendo todo lo expresado, cuales serian las ventajas de conocer los documentos que se manejan en la administración pública federal, algunos serian:

- a) tener bases para analizar y determinar el por qué de la abrumadora burocratización.
- b) modernizar nuestros sistemas gubernamentales administrativos.
- c) construir un modelo de control financiero digno de llamarse del siglo XX

¿Por qué es importante documentar las acciones y actividades? La respuesta sería por el control, este control debe permitir que una serie de postulados se cumplan, estos son:

- a) permitirá observar el cauce documental-informativo desde la programación hasta la información generada por cada Entidad para efectos de integrar la cuenta pública.
- b) se señalara la importancia del control interno de las estructuras, en teoría un adecuado control interno impide el desvío de los fondos públicos.
- c) para un conocimiento más específico del ciclo si se participa en el gobierno dentro de algún área de naturaleza financiera.
- d) y por último para testimoniar que la documentación es evidencia de las acciones que desbordan en resultados, dentro del estado y cualquier otra entidad.

Cada uno de los elementos que dan forma a la administración pública, tienen al inicio de su ejercicio objetivos que cumplir a mediano y largo plazo, que deberán satisfacer, por ejemplo objetivos de naturaleza educacional apreciado en la figura 4.3.

| Secretaría | Unidad | Meta | Secretaría | Unidad | Lapso | Cobertura |
|--------------|--------|--|-------------|------------------|--------|-----------|
| COORDINADORA | | | COORDINANTE | | | |
| SEP | INEA | Coordinar acciones con la SEDENA para incrementar 20% respecto al año anterior, el número de personas atendidas en el programa de alfabetización (lectura y escritura), para adultos, subdiados por conscriptos del servicio militar nacional. | SEDENA | SERVICIO MILITAR | UN AÑO | NACIONAL |

FIG. 4.3.

Con el ejemplo anterior podemos discernir que es en la programación de las futuras acciones, donde surgen las metas que serán alcanzadas, posteriormente pasamos a la fase de planeación en donde las metas son determinadas y es aquí donde la vida de cada uno de nosotros se puede ver afectada de una forma profunda o superflua, directa o indirecta; no importa nuestra actividad personal, donde pertenezcamos ni a que estrato social, las actividades planeadas por el gobierno tocan en todo momento nuestra forma de vida de una forma positiva o negativa.

La base para un desarrollo positivo de las distintas acciones del estado se deriva de las que obtengan sus estructuras y de estas del control de sus operaciones, el cual si es apegado a los parámetros determinados cumple objetivos e incluso puede rebasarlos.

Resumiendo nuestro deseo es demostrar que si desde la unidad celular del gobierno federal (fig. 4.4.), se llevan a cabo correctamente los lineamientos permite entre otras cosas:

- a) economías (no se desperdicia dinero)
- b) eficiencia (se hace más con menos)
- c) eliminar desvíos (erradica corrupción)
- d) propiciar el desarrollo (a cualquier nivel social)
- e) impulsar la justicia social (al permitir trabajar equitativamente para todos)

Lo anterior repercute en la calidad de los servicios que brinda el gobierno, y de la cual cada uno de nosotros puede formarse su propia opinión.

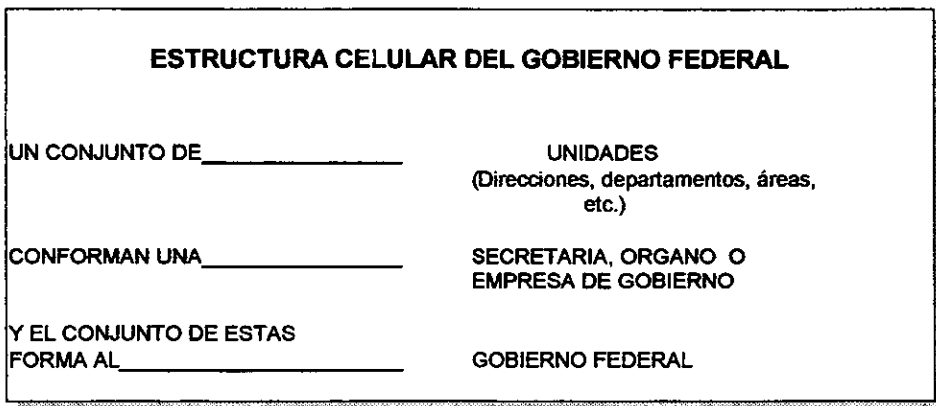


FIG. 4.4.

A continuación presentamos un diagrama que señala como se pueden obtener consecuencias favorables o desfavorables en la forma de realizar las acciones (dar los pasos que el proceso administrativo marca), llevadas a cabo por el Estado (fig. 4.5.)

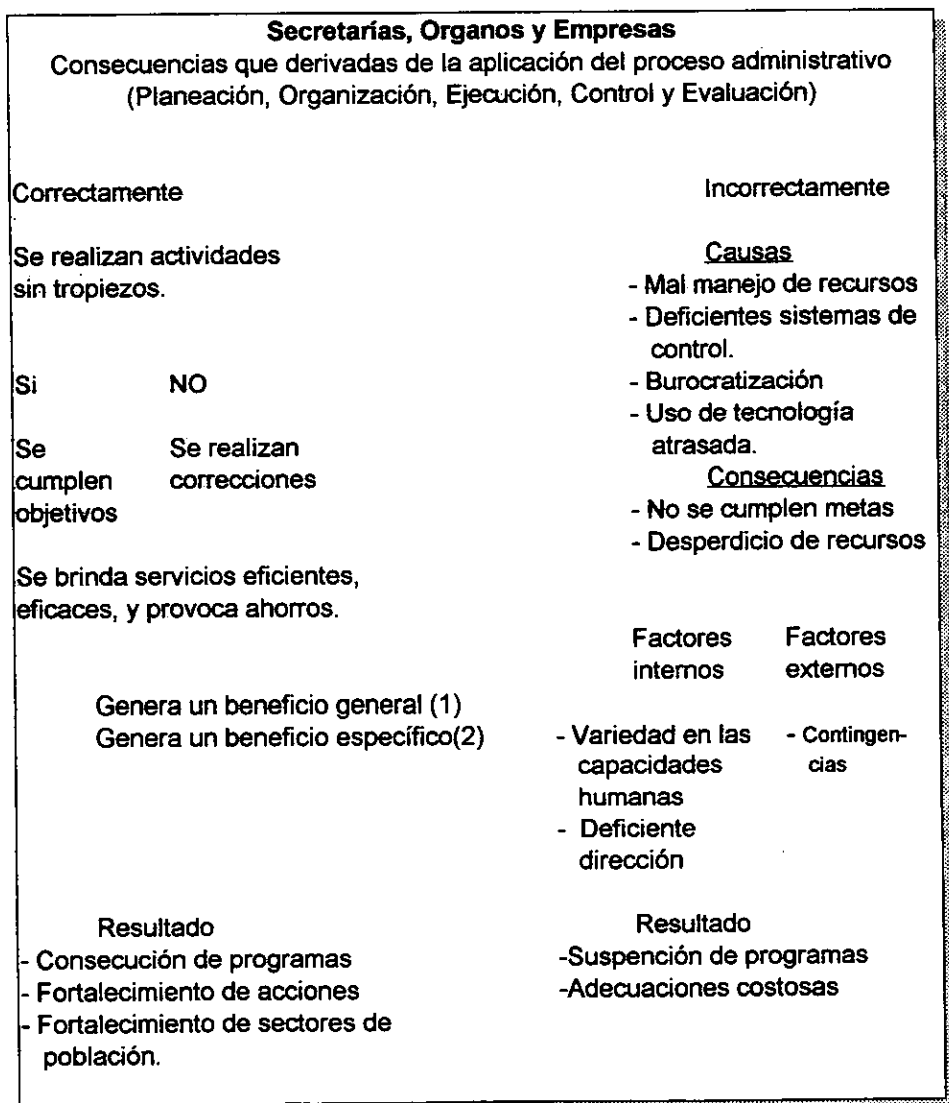


FIG. 4.5.

(1) Si la Comisión Federal de Electricidad, realiza correctamente su proceso administrativo reduciendo un mayor beneficio a la población, y esto se vera reflejado en un mejor servicio, como en los siguientes casos:

- a) contar con nueva infraestructura
- b) ampliar la cobertura de abasto de energía
- c) adquisición de tecnología de punta
- d) mantenimiento adecuado de la infraestructura existente

(2) Un ejemplo de beneficio específico serían los campesinos inscritos a PROCAMPO, si ellos obtienen recursos u otros instrumentos para hacer producir sus tierras de parte de este programa esto redundará en un beneficio general a la larga, al asegurar el abasto de determinados productos alimenticios, evitando así la importación de los mismos y por ende un gasto que pudo evitarse y que canaliza recursos que debieron usarse en otros programas de los cuales se hubiera podido obtener un mayor aprovechamiento. La población al adquirir productos alimenticios nacionales paga un menor precio por ellos ya que no llevan implícito los costos de la importación (transportación, aranceles, distribución, etc.).

Pero una manzana marca Washington que es de origen extranjero cuesta lo mismo o hasta algo menos que una nacional. Tal vez usted se pregunte eso, la diferencia radica en que la manzana extranjera entro a nuestro país como resultado de una comercialización, la introducción de un producto como este o como cualquier otro en este caso, no resulta de una carestía sino de un acuerdo comercial. Si los campesinos no siembran maíz porque argumenten que no resulta rentable, se presentara escasez, la mayoría de los mexicanos tenemos como un elemento principal de nuestra dieta la tortilla, la exigencia de este producto obligaría a la compra de maíz extranjero para satisfacer los requerimientos de la población. Para visualizar con mayor claridad lo anterior presentamos la figura 4.6.

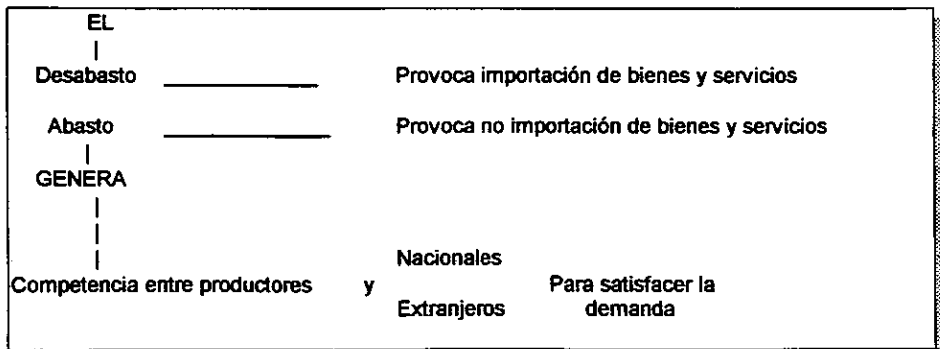


FIG. 4.6.

Esperamos que con los ejemplos y explicaciones anteriores haya quedado clara la importancia del control, en el transcurso del capítulo las explicaciones del control que abarca cada documento y proceso revelará aún más los beneficios que llevan inherentes estos.

La base del control documental gubernamental es determinado por su base jurídica, es por eso que el gobierno federal ha instrumentado sus procesos de acción (de los cuales a su vez se derivan los documentales), bajo el amparo de las leyes, que como todas han venido adecuándose según las circunstancias, leyes que regulan los procesos administrativos de la Administración Pública Federal:

- 1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 2.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Concluyendo, en base a lo anterior presentamos el ciclo documental y de procedimientos por fases, de la programación-resultados, que arrojan las estructuras que conforman a la administración pública federal:

- 1.- programación
- 2.- presupuestación
- 3.- asignación de recursos
- 4.- ejercicio del gasto público
- 5.- comprobación del ejercicio del gasto público
- 6.- glosa y revisión de la comprobación
- 7.- contabilización
- 8.- presentación de información para fines de integrar la cuenta pública federal

PROGRAMACION

Los pasos de la programación son los siguientes:

1.- las dependencias del Ejecutivo enviaran a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público antes del 31 de julio las observaciones sobre sus propios presupuestos y las modificaciones que propongan para el siguiente ejercicio fiscal. **(Estudio para anteproyecto de presupuesto de las Entidades de gobierno)**

2.- Antes del primero de septiembre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público informará lo conducente a cada ramo, les envía los instructivos de formulación e indicaciones especiales para sus presupuestos.

3.- A mas tardar el primero de octubre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público comunicara a las dependencias los montos aprobados

por el Ejecutivo para el presupuesto del ramo y el proyecto de su distribución. **(Techo financiero)**

4.- Durante la segunda quincena de octubre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público se reunirá con los representantes de las dependencias para instruirlos en la forma en como se prepara el proyecto preliminar de presupuesto y unificar criterios.

5.- El primero de noviembre a mas tardar cada dependencia entregara a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público sus proyectos preliminares. Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedan comprendidos en las mismas disposiciones anteriores. Sus proyectos deben presentarse a mas tardar el 31 de agosto de cada año. **(Anteproyecto de presupuesto)**

PRESUPUESTACION

El primero de diciembre es el límite máximo, las dependencias presentaran sus presupuestos definitivos (después de modificaciones si las hubo). Y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público formular el proyecto definitivo de Presupuesto de Egresos de la Federación y lo someterá a consideración del Ejecutivo para su aprobación.

El proceso finaliza con la presentación, revisión y aprobación de la Cámara de Diputados antes del primero de enero del año siguiente.

ASIGNACION DE RECURSOS

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público canaliza los recursos financieros a cada una de las entidades de gobierno para que estas puedan disponer de ellos el mecanismo que la secretaria utiliza es el de asignar a cada una de ellas números de depósitos bancarios denominados "líneas de crédito" estas líneas de crédito identifican el año, la entidad, el número clave de cuenta y la unidad especifica que hace uso de los recursos depositados. (fig. 4.7.)

La asignación de recursos a cada entidad se va llevando a cabo conforme a la par se obtienen los recursos señalados en la Ley de Ingresos de la Federación.

Supongamos que la Secretaría de Marina recibe su relación de líneas de crédito para ejercer con ellas su presupuesto asignado para 1997, en ellas observa que una unidad a flote posee la línea 713-8268-5, el personal que con ella trabajará la interpretara de la siguiente forma:

ESTRUCTURA DE LA LINEA DE CREDITO

7 13 - 8268 - 5



Año 1997

Clave de la entidad (según el lugar que ocupe en el Presupuesto de Egresos de la Federación es decir el número de ramo, en este caso es la Secretaria de Marina)

Numero de la cuenta bancaria

Unidad específica que hace uso de los recursos (en este caso es el buque "González Ortega")

EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO

Este título se refiere a la serie de gastos que realiza la administración pública para llevar a cabo sus actividades como por ejemplo la compra de materiales de oficina, pago de sueldos y salarios, adquisición de mobiliario, pago a proveedores, reparaciones etc.

Los documentos que se utilizan para el control del ejercicio del gasto público son los siguientes:

a) Cuenta por Liquidar Certificada (CLC)

Documento comprobatorio único utilizado por el gobierno federal para liquidar la adquisición de bienes, servicios, obras, servicios personales (sueldos y salarios), pago de deuda pública, proveedores, contratistas y demás beneficiarios. Permite la captación oportuna de la información referente al gasto previo al pago y a su liquidación. Su propósito es substituir la presentación de los diversos documentos comprobatorios (facturas, notas de remisión, etc.), en la Tesorería de la federación y oficinas pagadoras facilitándole de esta manera el pago oportuno al beneficiario. Se elabora en un original y cuatro copias (fig. 4.7.)

Un elemento importante que se anota en la Cuenta por Liquidar Certificada es la Clave Presupuestal, esta conformada por 22 dígitos los cuales se distribuyen de la siguiente forma:

| | |
|----------------------|-------|
| Año | 0 |
| Entidad | 00000 |
| Programa | 00 |
| Subprograma | 00 |
| Proyecto | 00 |
| Unidad | 000 |
| Capítulo | 0000 |
| Dígito identificador | 00 |
| Dígito verificador | 0 |

Ofrecemos el siguiente ejemplo:

Clave Presupuestal 8/00009/NN/01/00/300/1100/11/1

8 Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal de 1998
 00009 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 NN Programa administración general
 01 Subprograma de dirección y conducción
 00 Proyecto
 300 Subsecretaría de operación
 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente
 11 Identificador
 1 Verificador

Nota: Modificaciones para observarse en el año de 1998 establecen cambios a la estructura de la clave presupuestaria, quedando como sigue:

| COMPONENTE | ABREVIATURA | NUMERO DE DIGITOS |
|--------------------|-------------|-------------------|
| AÑO | A | 1 |
| RAMO | RA | 2 |
| UNIDAD | | |
| RESPONSABLE | UR | 3 |
| UNIDAD EJECUTORA | UE | 2 |
| FUNCION | F | 2 |
| SUBFUNCION | SF | 2 |
| PROGRAMA | | |
| SECTORIAL | PS | 2 |
| PROGRAMA | | |
| ESPECIAL | PE | 3 |
| ACTIVIDAD | | |
| INSTITUCIONAL | AI | 3 |
| PROYECTO | PY | 4 |
| OBJETO DEL GASTO | OBJGTO | 4 |
| TIPO DE GASTO | TG | 1 |
| GASTO CON | | |
| DESTINO ESPECIFICO | GE | 1 |
| FUENTE DE | | |
| FINANCIAMIENTO | FF | 1 |
| TOTAL | | 31 |

b) Documento Múltiple

Con este documento las entidades pueden regularizar su ejercicio presupuestario proporcionado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información al respecto. Solo se utilizará en los siguientes casos:

- b.1) aviso de reintegro (fig. 4.8.)
- b.2) notas de observación de glosa
- b.3) autorización de cargo

Se elabora en original y cuatro copias.

c) Clasificador por objeto del gasto⁽¹⁹⁾

La clasificación por objeto del gasto es un listado que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, a nivel de grupos agregados en **capítulos, conceptos y partidas** la demanda gubernamental de los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros provenientes tanto del país como del exterior; facilita la operación del presupuesto y precisa la composición de los gastos necesarios para el cumplimiento de las actividades programadas, previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A continuación se muestra un ejemplo de los tres elementos que integran la estructura de la clasificación por objeto del gasto:

- 1000 Servicios Personales
 - 1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente
 - 1101 dietas
 - 1102 haberes
 - 1103 sueldos compactados
 - 1104 sueldos compactados al personal obrero
 - 1105 sobrehaberes
 - 1200 con sus respectivas partidas
 - 1300 con sus respectivas partidas
 - 1400 con sus respectivas partidas
 - 1500 con sus respectivas partidas

En donde 1000 es el capítulo, 1100 es el concepto y del 1101 al 1105 corresponden a las partidas de dicho concepto.



SECRETARÍA DE HACIENDA

DOCUMENTO MULTIPLE

TIPO DE DOCUMENTO: _____

C. DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA PRESUPUESTAL
DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES, SIRVASE LISTED

| | | |
|---------------------|-----|-----|
| DOCTO. DE REGISTRO | | |
| NUMERO DE DOCUMENTO | | |
| FECHA | | |
| AÑO | MES | DÍA |
| DOCTO. DE PAGO | | |
| NOVA | DE | |
| LINEA DE CREDITO | | |

| | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|----------------------|--|-------------------------|---------------------|-----|--|-----|--------------------------------|----------------------|-------------|-------------------|
| \$ _____ (_____) | | | | | | | | | | | |
| IMPORTE CON LETRA | | | | | | | | | | | |
| TIPO DE OPERACION | | CARGO <input type="radio"/> ABONO <input type="radio"/> | | SNC/TESOFE | | | | LOCALIDAD Y ENTIDAD FEDERATIVA | | | ESTADO |
| NUMERO SECUENCIAL | CLAVE PRESUPUESTARIA | TIPO DE OPERACION | IMPORTE DE LA OPERACION | CALENDARIO DE PAGOS | | | | | DOCTO. DE REFERENCIA | | |
| | | | | MES | MES | MES | MES | RANGO | IMPORTE POR MES | TIPO DOCTO. | NUM. DE DOCUMENTO |
| | | | | | | | | | | | |
| CONCEPTO: | | | | | | | | | | | |
| UNIDAD EJECUTORA | | | | | | DIRECCION GENERAL DE POLITICA PRESUPUESTAL | | | | | |

FIG. 4.8.

Y según por el tipo de gasto estos se clasifican en:

1.- gasto corriente

Conjunto de erogaciones destinadas a la adquisición de bienes, servicios y otros gastos diversos que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para atender la operación de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios.

El gasto corriente se identifica de acuerdo con los siguientes criterios:

- se destina a la adquisición de toda clase de bienes y servicios, cuya vida útil prevista es menor a un año o un poco mayor y su costo unitario es relativamente menor.
- No forma parte de los activos físicos de las dependencias y entidades.
- Se utiliza para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajos de conservación y mantenimiento menor.
- Con el gasto corriente, la aportación al valor de los activos físicos existentes o a la productividad de los bienes no es significativa y no incrementa en términos reales el patrimonio de las dependencias o entidades ejecutoras del gasto.
- Los bienes y servicios que califican como gasto corriente, generalmente son difíciles de inventariar; sin embargo, y para fines de racionalidad presupuestal, existen bienes que deben ser inventariados (ejemplo: engrapadoras, perforadoras manuales, papeleras y otros accesorios que se utilizan en las oficinas).
- El gasto corriente incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.

2.- gasto de capital

Erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar los activos fijos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El gasto de capital se identifica considerando los siguientes criterios:

- se destina a realizar actividades que tienen por objeto, crear, construir, conservar, mantener, instalar, reparar o demoler bienes inmuebles, así como a la adquisición de bienes muebles e inmuebles.
- Representa mejoras, adiciones o modificaciones importantes a los bienes de capital fijo existentes.
- Prolonga la vida útil de los activos fijos, aumenta sensiblemente su productividad y modifica la naturaleza o el volumen de los bienes y servicios que producen.
- La amortización de los gastos de capital por depreciación se manifiesta en dos ejercicios fiscales o más.
- Son de capital las adquisiciones de materiales y suministros cuando estos se utilizan en trabajos de mantenimiento mayor de inmuebles que adicionan valor o mejoran los activos.
- El gasto de capital incluye los costos directamente vinculados con la adquisición y la instalación de bienes muebles e inmuebles que forman los activos fijos, como son : derechos de aduana, impuestos indirectos, costo de transporte, de entrega y de instalación, honorarios, costos jurídicos etc.
- Las erogaciones por concepto de bienes y servicios adquiridos con créditos externos, destinados a programas y proyectos de inversión.
- El gasto de capital comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada del otorgamiento de créditos o financiamientos al gobierno federal por instituciones nacionales o extranjeras.

d) Guía contabilizadora

Documento de consulta donde se hace mención y referencia a que rubro contable se deberá de afectar según la naturaleza de la operación , ejemplo si se adquiere un automóvil se afectara el rubro de activo y dentro de este al de activo fijo y a la vez el de equipo de transporte.

e) Catálogo de cuentas

Es el documento en el que se muestran en forma ordenada la serie de cuentas que se utilizan para el registro de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos, para fines de facilitar la elaboración de estados financieros. El catálogo de cuentas no se ve afectado o modificado por el clasificador por objeto del gasto en lo referente al esquema contable. La estructura del catalogo de cuentas es la siguiente:

- 1.- activo
 - 1.1.- activo circulante
 - 1.2.- activo fijo
 - 1.3.- otros activos
- 2.- pasivo
 - 2.1.- pasivo a corto plazo
 - 2.2.- pasivo a largo plazo
 - 2.3.- otros pasivos
- 3.- enlace
 - 3.1.- enlace real
 - 3.2.- enlace virtual
 - 3.3.- enlace liquidadoras
- 4.- hacienda pública
 - 4.1.- patrimoniales
- 5.- resultados
 - 5.1.- resultados de ingresos
 - 5.2.- resultados de egresos
- 6.- orden

GLOSA Y REVISION DEL EJERCICIO DEL GASTO

La glosa se refiere a la revisión, depuración y liquidación de las cuentas rendidas en este paso también se determinan observaciones de carácter interno para que sean solventadas por quien corresponda, se verifica:

- a) que los cobros se hayan hecho efectuado de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

4.6. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Los principios de contabilidad gubernamental surgen como una necesidad de tener una base reguladora del criterio contable para la adecuada formulación y presentación de los estados e informes financieros, presupuestales, programáticos y económicos. Por tal motivo su objetivo fundamental es servir como marco de referencia para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables, así como organizar y mantener una efectiva sistematización que permita la entrega oportuna de la información en forma concisa y clara.

La base jurídica para la aplicación de los principios de contabilidad gubernamental la encontramos en la:

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que indica

Art. 84.- El registro de las operaciones y la preparación de informes financieros en las Entidades, deberá llevarse a cabo de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamentales, generales y específicos, así como con las normas e instructivos que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art.22 Fracc.II.- Establecer, previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, normas de carácter general y técnicas, criterios y metodología en materia de contabilidad, registros auxiliares y desconcentración de la contabilidad.

CONCEPTO

Los principios de contabilidad gubernamental, se definen como los fundamentos esenciales para fundamentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en el razonamiento que de ellos se derive, eficiencia demostrada, respaldo de la legislatura especializada y aplicación general de la contaduría gubernamental.

A continuación se mencionan los principios de contabilidad gubernamental que **definen y limitan** a las entidades de la administración pública federal:

1.- ENTE

Se considera ente a toda dependencia gubernamental con existencia propia e independiente que ha sido creada por ley o decreto.

2.- EXISTENCIA PERMANENTE

Se considera que el ente tiene vida permanente, salvo modificación posterior de la ley o decreto que lo creó, en la que se especifique lo contrario.

3.- CUANTIFICACION EN TERMINOS MONETARIOS

Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, serán registrados en moneda nacional.

4.- PERIODO CONTABLE

La vida del ente se dividirá en períodos uniformes para efecto del registro de las operaciones y de información acerca de las mismas.

Los principios que establecen la base para **cuantificar las operaciones** son:

5.- COSTO HISTORICO

Los bienes se deben registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación.

6.- BASE DE REGISTRO

Los gastos deben ser reconocidos y registrados como tales en el momento en que se devenguen y los ingresos cuando se realicen.

Los principios que se establecen para **proporcionar información** son:

7.- REVELACION SUFICIENTE

Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales , deben incluir la información suficiente para mostrar amplia y claramente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente.

8.- INTEGRACION DE LA INFORMACION

Cuando se integren informes financieros independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre las distintas unidades o entes, y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit originados entre ellos.

9.- CONTROL PRESUPUESTARIO

Corresponde al sistema contable el registro presupuestario de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

Los principios que se indican como **requisitos generales de un sistema** son:

10.- CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES

El ente debe observar las disposiciones legales que le sean aplicables en toda transacción, en su registro y en general, en cualquier aspecto relacionado con el sistema contable y presupuestal.

11.- IMPORTANCIA RELATIVA

Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar valuaciones o tomar decisiones.

12.- CONSISTENCIA

Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben ser los apropiados para reflejar la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un período y de un período a otro.

Al ser comparados los principios de contabilidad gubernamental con los generalmente aceptados (señalados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos), podemos observar obvias diferencias, esto se deriva de que los primeros regulan dos tipos de entidades en nuestro país, las públicas y las mixtas (que son las que tienen una participación estatal en su capital), y los segundos regulan a las entidades privadas. La diferenciación entre el gobierno y el que los particulares persigan el lucro o no es clara, el gobierno atiende necesidades a nivel nacional tal vez le resulte fácil el poder dimensionar la

cantidad inmensa de cosas que se tienen que hacer, que aunque son de una forma u otra las mismas que las privadas esta últimas tienen un numero mucho menor que atender.

En el siguiente cuadro se muestra la correlación (similitudes), entre los principios gubernamentales y los generalmente aceptados privados, se observará cierto cambio en la forma de denominarlos pero no hay que desconcertarnos, únicamente son formas distintas en que se les menciona:

| GUBERNAMENTALES | PRIVADOS |
|---|-----------------------------|
| 1.-Erte | 1.-Erte |
| 2.-Existencia permanente | 2.-Negocio en marcha |
| 3.-Periodo contable | 3.-Periodo contable |
| 4.-Costo histórico | 4.-Valor histórico original |
| 5.-Revelación suficiente | 5.-Revelación suficiente |
| 6.-Importancia relativa | 6.-Importancia relativa |
| 7.-Continuidad | 7.-Continuidad |
| 8.-Base de registro | 8.-Realización |
| 9.-Cuantificación en términos monetarios | 9.-Dualidad económica |
| 10.-Base de registro | |
| 11.-Control presupuestario | |
| 12.-Cumplimiento de las disposiciones legales | |

4.7. EL INFORME PREVIO

Para informar de los resultados de su revisión la Contaduría Mayor de Hacienda rinde anualmente a la Cámara de Diputados el informe previo y el Informe de resultados.

El primero es fundamentalmente el examen preliminar de la información contable, financiera, presupuestaria y económica contenida en la cuenta pública del gobierno federal, de conformidad con , lo dispuesto en el artículo 3o.

fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, contendrá inicialmente, comentarios generales sobre:

- a) Si la cuenta pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.
- b) Los resultados de la gestión financiera.
- c) La comprobación de si la entidades se ajustaron a los criterios señalados en la Leyes de Ingresos y en las demás Leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- d) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.
- e) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión las erogaciones adicionales y otras erogaciones.
- f) El análisis de las desviaciones presupuestales.

La Contaduría Mayor de Hacienda debe de presentar el informe previo a la Comisión de cuenta pública de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre del año de presentación. la Comisión emite un dictamen que se somete a discusión en el pleno de la Cámara de Diputados.

El debate sin fecha fija, suele realizarse en los meses de noviembre o diciembre de ese mismo año en que se presentan las cuentas, aprobado el dictamen, las conclusiones de la revisión se formalizan en un decreto que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica, en su informe la Contaduría Mayor debe exponer los resultados finales del la revisión de la cuenta pública, en caso de que se hayan detectado irregularidades derivadas de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas con ese propósito a un grupo seleccionado de entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda debe presentar su informe de resultados a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del año siguiente al de la recepción de la cuenta pública.

PROCESO DE ELABORACION

Revisar la información consolidada e institucional de la cuenta pública.

- Financiera
- Presupuestal
- Programática
- Económica

OBJETIVO

Apoyar a la H. Cámara de Diputados en la elaboración del proyecto de dictamen de la cuenta pública.

CONTENIDO

- Comentarios generales sobre los resultados de la gestión pública.
- Señalamiento de puntos que requieren de mayor investigación
- Recomendaciones para mejorar la información.

4.8. EL INFORME DE RESULTADOS

PROCESO DE ELABORACION

El informe de resultados es la revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público respaldada por auditorías, tanto internas como externas, que se efectúan a las Entidades gubernamentales del sector público.

OBJETIVO

Formular recomendaciones de carácter específico a diversos sectores, dependencias y entidades, orientadas a proponer acciones y procedimientos que contribuyan a mejorar la gestión de sector público.

PLAZO LIMITE DE ENTREGA

El plazo limite de entrega es el 10 de diciembre del año siguiente al de la recepción de la cuenta pública.

CONTENIDO

Informa sobre los resultados de la revisión de la cuenta pública.

Si de la revisión de la cuenta pública se detectan anomalías y deficiencias en la gestión del sector público, la Contaduría Mayor de Hacienda promueve las siguientes acciones:

- a) recomendaciones.
- b) pliego de observaciones.
- c) promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal.
- d) denuncias penales.
- e) promoción de imposición de sanciones.
- f) oficios de señalamientos.

CAPITULO CINCO
TIPOS DE INFORMACION QUE PROPORCIONA LA CUENTA
PUBLICA

5.1. INFORMACION FINANCIERA

GENERALIDADES

Para cumplir lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con apoyo en el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Secretaría de Hacienda emite cada año los formatos (con sus instructivos), en los que cada entidad de la administración pública federal, debe de proporcionarle la información que posteriormente integrará la cuenta pública.

Dicha información que regularmente se requiere para el mes de marzo, en el caso de las entidades de la Administración Pública Central, y para el mes de abril para las entidades de la Administración Pública Paraestatal se clasifica como:

- 1.- Información financiera
- 2.- información presupuestal
- 3.- información programática
- 4.- información económica

Cabe hacer la aclaración de que la Secretaría de Hacienda en uso de sus facultades, puede solicitar la información adicional según lo juzgue pertinente con apoyo en lo estipulado al respecto en el Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

A partir de 1992, la Secretaría de Hacienda, a través de la Dirección de Contabilidad Gubernamental (hoy Unidad de Contabilidad Gubernamental, modificación publicada el 27 de junio de 1997 en el Diario Oficial), concentra los formatos autorizados y solicita la información adicional que crea necesaria para la elaboración de los estado financieros, presupuestales, programáticos y económicos que serán integrados a la cuenta pública.

La información financiera muestra la forma como se obtuvieron los recursos, la aplicación, y su situación al final del ejercicio.

Con el deseo de conceptualizar lo anterior presentamos dos definiciones de información financiera:

- 1.- "Conjunto de datos que se emiten en relación con las actividades derivadas del uso y manejo de los recursos monetarios asignados a cada entidad de la administración pública.

2.- Información que muestra la relación entre los derechos y obligaciones de las entidades, así como la composición y variación de su patrimonio en un periodo o momento determinado(20).

La información financiera se presenta en diversos documentos que cada Entidad elabora, esta información financiera se clasifica a su vez por subsistema, de egresos, de recaudación, de deuda pública, de fondos federales y del sector paraestatal; tanto del sector central los primeros cuatro, como del paraestatal el último (fig. 5.1.). Y así con cada uno de los tipos de información que más adelante se mencionaran.

| Tipo de información | Subsistemas | Sector |
|---------------------|------------------------|-------------|
| Financiera | Recaudación | Central |
| Presupuestal | Egresos | |
| Programática | Fondos federales | |
| Económica | Deuda pública | |
| Financiera | | Paraestatal |
| Presupuestal | | |
| Programática | Del sector paraestatal | |
| Económica | | |

FIG. 5.1.

La información financiera mínima que las entidades de la **Administración Pública Central** entregan además de la correspondiente "Hoja de trabajo", es la siguiente(21):

del subsistema de egresos:

- Estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores

20 "Glosario de Términos Utilizados en el Sector Público". SHCP.1997

21 Lo referente a los tipos de información y sus documentos se obtuvo del libro "Contabilidad Gubernamental" Raúl Castro Vázquez. IMCP. 1993. pp. 127-131

- Flujo de efectivo de las entidades coordinadas por el sector
- Análisis de descuentos y percepciones a favor de terceros
- Análisis de modificaciones patrimoniales

del subsistema de fondos federales:

- Estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores
- Análisis de las cuentas de enlace

del subsistema de ingresos

- Estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores
- Análisis de las cuentas de enlace
- Análisis de transferencias de saldos

del subsistema de deuda pública

- Estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado de rectificaciones a resultados de ejercicios anteriores
- Análisis de las cuentas de enlace
- Análisis de transferencias de saldos
- Estado de endeudamiento neto del gobierno federal
- Estado analítico e integral de la deuda interna del gobierno federal
- Estado analítico e integral de la deuda externa del gobierno federal

La información financiera que la **Administración Pública Paraestatal** entrega además de la "Hoja de Trabajo", es la siguiente:

- Estado de situación financiera
- Estado de resultados
- Estado analítico e integral de la deuda interna de los organismos y empresas
- Estado analítico e integral de la deuda externa de los organismos y empresas
- Servicio de la deuda interna de los organismos y empresas
- Servicio de la deuda externa de los organismos y empresas
- Análisis del destino de los financiamientos

5.2. INFORMACION PRESUPUESTAL

Este tipo de información se refiere a las asignaciones aprobadas a cada entidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y al importe que de dichas asignaciones ha sido radicado, comprometido y pagado, asimismo se refiere a las estimaciones e ingresos reales del ejercicio por cada fracción, inciso, subinciso, etc. de la Ley de Ingresos de la Federación.

Para definir este tipo de información diremos que:

"Es la relativa al cumplimiento de las actividades presupuestales, donde se explica detalladamente el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y la ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación y su comparación respecto a las estimaciones originales⁽²²⁾"

De la información presupuestal también se emiten diversos documentos por subsistema como anteriormente hicimos mención. Esta información la emiten tanto las entidades del sector central como la del paraestatal.

La información presupuestal mínima que las entidades de la **Administración Pública Central** entregan, es la siguiente:

del subsistema de egresos:

- Estado del ejercicio del presupuesto
- Adecuaciones al presupuesto del gobierno federal
- Impacto de las adecuaciones presupuestales por capítulo
- Análisis del capítulo 4000 transferencias
- Análisis del capítulo 8000 erogaciones extraordinarias
- Análisis de modificaciones patrimoniales
- Rectificaciones a presupuestos de ejercicios anteriores
- Análisis del gasto del gobierno federal por regiones

del subsistema de ingresos

- Estado analítico de ingresos
- Rectificaciones a Leyes de Ingresos de ejercicios anteriores
- Análisis de los ingresos por regiones

del subsistema de deuda pública

- Estado analítico de ingresos
- Rectificaciones a leyes de ingresos de ejercicios anteriores

22 "Glosario de Términos Utilizados en el Sector Público". SHCP.1997

- Estado del ejercicio del presupuesto
- Rectificaciones a presupuestos de ejercicios anteriores

La información presupuestal que la **Administración Pública Paraestatal** entrega, es la siguiente:

- Estado analítico de ingresos
- Adecuaciones al presupuesto de ingresos de los organismos y empresas
- Estado analítico del Presupuesto de Egresos
- Adecuaciones al Presupuesto de Egresos de los organismos y empresas
- Justificación a las desviaciones
- Impacto de las adecuaciones presupuestales de los organismos y empresas por capítulo
- Impacto de las adecuaciones presupuestales de los organismos y empresas por programa y subprograma

5.3. INFORMACION PROGRAMATICA

Presenta comparativamente y en adición a la información a que se refiere al punto inmediato anterior, señala los avances logrados en las metas programadas y su relación con los recursos presupuestales ejercidos.

La información mínima que la entidades de la **Administración Pública central** entrega a la Secretaría de Hacienda es únicamente de un solo subsistema del:

Subsistema de egresos

- Estado analítico de programas
- Avance de programas
- Análisis sectorial programático

La información emitida por la **Administración Pública Paraestatal** es la siguiente:

Subsistema de egresos

- Estado analítico de programas
- Avance de programas

5.4. INFORMACION ECONOMICA

Comprende cédulas explicativas y en su caso justificativas del ingreso y del gasto así como del endeudamiento registrado y de las políticas y estrategias aplicadas, por cada uno de los conceptos.

La definición de información económica es:

“ El conjunto de datos que proporcionan los elementos necesarios para medir y evaluar las repercusiones de las políticas de ingreso, gasto y endeudamiento públicos en el contexto económico y social del país⁽²³⁾”

La información de tipo económico requerida por la Administración Pública Central es la siguiente:

Subsistema de egresos

- Empleo y remuneraciones
- Movilidad de personal
- Evolución de los precios y tarifas (de la entidad)
- Balance de divisas del sector presupuestario

Subsistema de deuda pública

- Términos de contratación de los créditos del gobierno federal
- Perfil de la deuda del gobierno federal
- Saldos y movimientos del cuarto informe trimestral sobre la deuda externa.

La información de tipo económica requerida por la Administración Pública Paraestatal es:

- Oferta de bienes y servicios
- Demanda de bienes de servicio
- Empleo y remuneraciones
- Movilidad de personal
- Evolución de precios y tarifas (de la entidad)
- Balance de divisas del sector público presupuestario

23 "Glosario de Términos Utilizados en el Sector Público". SHCP.1997

CONCLUSIONES

Las conclusiones sobre un tema que encierra tintes eminentemente políticos, nos previene para ser objetivos en las opiniones, al señalar las carencias y reconocer los logros e intenciones. Las importantes aperturas a la real democracia permiten la incursión en las esferas de decisiones a renovadas ideas - conscientes algunas - del nuevo destino que nuestra nación solicita en los tres rubros en los que se desenvuelve nuestra existencia como sociedad: el económico, el político y el social.

Pero ¿cuál es la esencia benéfica de esta comunión de ideologías? la pluralidad. Esta permite la mutua vigilancia, que hace surgir la cautela, al desarrollarse bajo el control. Aplicado lo anterior al presente trabajo se podría entender como, al ser administrados los recursos públicos por un conjunto de personas los cuales definen sus pensamientos y objetivos y de acuerdo a ellos son elegidos, estos recursos aseguran en mayor medida su adecuada aplicación y uso; al cuidar supervisarse las acciones para el ejercicio del gasto público la mirada estricta del control invita a observar un correcto comportamiento de gobierno, lo cual deriva en relaciones más sanas entre gobierno-sociedad, en las finanzas públicas, en la competencia política, etc. Y con algo de verdadera buena voluntad hará nacer en nosotros algo que olvidamos a fuerza de ejemplos: el confiar para apoyar.

A continuación enumeramos las conclusiones.

1.- La Cuenta de la Hacienda Pública Federal tiene sus orígenes como ya conocimos en épocas remotas de nuestra historia, la evolución de la estructura, imagen, contenido así como su finalidad, se ha ido modificando al paso del tiempo conforme se ha requerido, hoy sin embargo aún presenta una serie de limitantes, que dificultan el pleno conocimiento de la información que se contiene en ella para los interesados en su estudio.

Este proceso evolutivo deberá orientarse para eliminar en lo posible dichas carencias. Esto se lograra con un proceso intenso de modernización debido a la complejidad y volumen de las operaciones financieras que realiza el Estado.

2.- En lo referente a los lapsos de tiempo en cuanto a la:

integración (aproximadamente los primeros cinco meses del año siguiente),

presentación (primeros diez días del mes de junio) y

evaluación (de junio a diciembre)

de la cuenta pública, se observo que son amplios lo cual ocasiona un conocimiento tardío de los resultados de la gestión gubernamental. Un estudio en este aspecto podría adecuar los sistemas de integración de información financiera para efecto de hacerla mas expedita, lo cual reduciría el termino de la presentación, y la evaluación se realizaría por ende en un periodo mas corto; lo cual permitiría ampliar el periodo para juzgar la forma en como se ejerció el gasto público y así tomar decisiones en materia de planeación a mediano y largo plazo.

3.- En algunos textos se menciona que el Congreso de la Unión es quien revisa la cuenta publica lo cual revela un descuido ya que el Congreso se divide en Cámara de Diputados y de Senadores, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es el examinar la cuenta pública. Aclarado lo anterior consideramos que es factible que el Senado de la República formase una comisión especial que participe en la revisión de la cuenta para elevar el grado de objetividad, juicio y ampliar la base de opinión, amparada esta por la figura de un organo jerárquico superior.

4.- La designación de los funcionarios encargados directamente de la fiscalización de la cuenta pública podría ser en base a determinados criterios de selección entre los que sobresaldrían:

- una adhesión política neutral
- que puedan actuar con absoluta independencia en las actividades de auditoria
- que posean voluntad de servicio público
- que la designación se ampare en un desarrollo personal y profesional ético, sólido y honesto
- que posea una formación profesional acorde a la naturaleza del trabajo a desempeñar

5.- Los datos del banco de información no están disponibles para el público en general como ya se señalo, únicamente para la Cámara de Diputados, desde cierta perspectiva no parece un acto justo, dado que lo que se informa es el qué se hizo con nuestros recursos; para alguien que este interesado en ampliar su información o conocimiento resulta difícil allegarse los datos que se requieren. Consideramos que el acceso a cierta información deberá permitirse a las personas interesadas en realizar algún estudio del tema después de analizada su solicitud.

6.- Consideramos que los términos utilizados para designar entidades, dependencias, secretarias de estado, organismos y empresas y otros conceptos del orden público no obedecen a un orden claramente establecido lo cual genera incertidumbre al denominarlos al usarse unos para nombrar a otros, convenimos que una división congruente seria:

- Dependencias:** las referentes a labores administrativas y de justicia.
Ejemplo:
- Presidencia de la República
 - Procuraduría General de la República
 - Procuraduría General de Justicia del D.F.
- Secretarías de Estado:** Todas las anteceditas con ese titulo. Ejemplo:
- Secretaría de Educación Pública
 - Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - etcétera
- Organos de Gobierno:** Los dedicados a una actividad de servicio y de abastecimiento. Ejemplo:
- Instituto Mexicano del Seguro Social
 - Comisión Federal de Electricidad
 - Lotería Nacional
 - Petróleos Mexicanos
 - Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores al servicio del Estado
 - Compañía Nacional de Abasto y Subsistencias Populares
 - Caminos y Puentes Federales
- Empresas de control estatal:** Las que posea en determinado momento y figuren en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En este caso las consideradas para el de 1998 son:
- Productora e Importadora de Papel S.A.
 - Aeropuertos y Servicios Auxiliares
 - Ferrocarriles Nacionales
 - Compañía de Luz y Fuerza del Centro

7.- Concluimos que la estructura y contenido de la cuenta pública por el momento revela la información suficiente y necesaria para alcanzar el fin que pretende, consideramos que su estructura es ordenada lógica, coherente y cronológica, sobre el banco de información no expresamos una conclusión dado que no nos fue posible el observarlo físicamente, sin embargo conocimos su estructura a través de documentos que elabora y publica la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, y juzgamos por lo observado que el banco de información posee una estructura definida a pesar de la numerosa cantidad de datos que contiene.

8.- Concluimos que es necesaria una adecuación al marco jurídico en lo referente a distintos aspectos que envuelven la creación de la cuenta pública con el fin de adecuarla a la modernización que las necesidades de información solicitan. Esto supone revisiones que irían desde la Constitución Política hasta reglamentos internos y otros ordenamientos de carácter legal.

9.- Es necesario que del resultado de la fiscalización que a la cuenta pública se realice, se desprendan elementos para colaborar al diseño de una política económica de Estado que pueda trascender a los cambios sexenales y las diferencias de carácter político o de grupo.

BIBLIOGRAFIA

"La Fiscalización en México"

Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada

UNAM, México 1979

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"

Editorial Porrúa S.A., 1997

"Cuenta de la Hacienda Pública Federal"

SHCP, Varios años

"Las Constituciones en México"

Editorial Congreso de la Unión, Comité de asuntos editoriales.

México 1989

"Administración Presupuestaria"

UNAM, Asociación Interamericana de presupuesto público

1981

"Presupuesto por Programas para el Sector Público en México"

Francisco Vázquez Arroyo

UNAM, 1979

"Qué es la Cuenta Pública"

SPP, 1979

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-SEGOB

México, 1994

"Contabilidad Gubernamental"

Raúl Castro Vázquez

IMCP, 1993

"Auditoría Comprehensiva"

Miguel Angel Dávila Guzmán

IMCP.ITAM.

México, 1991

"Glosario de Términos utilizados en el Sector Público"

SHCP, 1997

"La auditoría interna en la Administración Pública Federal"
Alfredo Adam Adam
UNAM

"Diplomado en Planeación, Programación y Presupuestación"
INAP.SHCP.
México, 1996