



47

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

"ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
ASUNTOS DE GOBIERNO"

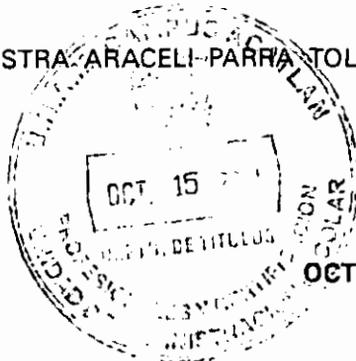
297854

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES EN LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA
FEDERAL, MEDIANTE EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
ERNESTO SÁNCHEZ RENDÓN

GENERACIÓN 1993 - 1997

ASESOR: MAESTRA ARAACELI PARRA TOLEDO



OCTUBRE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 EDUCACIÓN PÚBLICA, GRATUITA Y LAICA DE ESTE PAÍS:

GRACIAS POR TODO

A MI MAGNÍFICA FAMILIA:

GRACIAS POR TODO

A TODOS AQUELLOS QUE TUVE Y TENGO
LA OPORTUNIDAD DE CONOCER,
EN ESTE CAMINO QUE ES LA VIDA:

GRACIAS POR TODO

ÍNDICE TEMÁTICO

	Página
Introducción	4
Capítulo I. Aspectos conceptuales	
I.1. Administración Pública: Actividad concreta de gobierno y ciencia social aplicada	8
I.2. Modernización administrativa y planeación estratégica	16
I.3. El estudio de las políticas públicas	19
I.4. ¿Políticas públicas para la rendición de cuentas de los programas gubernamentales?	22
Capítulo II. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal	
II.1. Fundamentación teórica y jurídica	32
II.2. Proceso de aprobación y revisión	37
II.3. Contenido de la Cuenta Pública	39
II.4. La Reforma Presupuestaria 1995-2000, en la Cuenta Pública	42
Capítulo III. Propuesta de mejoramiento de la rendición de cuentas mediante el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas	
III.1. La estructura de presentación de los resultados en la Cuenta Pública (Fortalezas)	51
III.2. La fiscalización de los programas gubernamentales (Oportunidades)	53
III.3. El registro programático-presupuestario en la Cuenta Pública (Debilidades)	59
III.4. La desvinculación social del proceso de rendición de cuentas (Amenazas)	65
III.5. Hacia una nueva rendición de cuentas a la luz de las políticas públicas	67
III.6. La evaluación del esquema de mejora de la rendición de cuentas	70
Conclusiones	73
Cuadros Anexos	78
Bibliografía	94

Introducción

Es innegable que la tendencia mundial de las sociedades está caracterizada en la actualidad por la generación de constantes cambios en todos los ámbitos de la vida social, derivado de significativos avances en el terreno tecnológico, cultural, económico, político y social. La acentuada interrelación y, en muchos de los casos, la interdependencia de los países han provocado beneficios y desventajas en el desarrollo de las naciones. La llamada "globalización" avanza con o sin el consentimiento de las sociedades. Asimismo, al interior de cada territorio también nacen y se promueven diversas tendencias que van incidiendo y dando forma a las instituciones y paradigmas de una sociedad.

México no está al margen de esta dinámica. Ha experimentado las prácticas y los efectos de la pluralidad política en sus órganos de representación; las más diversas demandas de los distintos sectores de la población (indígena, laboral, magisterial, ecológico, entre otros); así como un constante reclamo de mejora en el manejo de los asuntos públicos.

Impulsar la generación de empleos, fomentar el desarrollo económico y social en todas las regiones, mejorar los servicios y productos del sector público, eficientizar el manejo de los recursos del erario y hacer más efectivo y oportuno el proceso de rendición de cuentas, constituyen los reclamos más socorridos por la sociedad al Estado Mexicano.

La rendición de cuentas es una actividad dinámica que genera la creación de diversos mecanismos para cumplir con sus fines propios, y que se identifica como uno de los elementos que configuran la

tendencia democrática de un determinado país. Dicho acto es realizado por un determinado ente y dirigido hacia un conjunto social que lo demanda.

El alcance del presente trabajo recepcional es analizar la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo en relación con los resultados alcanzados por los programas gubernamentales que instrumenta la Administración Pública Federal.

La sociedad mexicana cuenta con diversos instrumentos específicos para informarse de los resultados de los programas gubernamentales y del manejo en general de la gestión estatal. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal es uno de ellos, la cual ha existido prácticamente desde el nacimiento del México independiente.

El objetivo general del presente trabajo recepcional es abordar el estudio de la rendición de cuentas del desempeño de los programas gubernamentales efectuado por el Poder Ejecutivo a la sociedad mediante la vertiente de este instrumento, desde la perspectiva de análisis de la metodología de políticas públicas, a efecto de proponer una serie de sugerencias encaminadas a mejorar dicho proceso.

El criterio que se consideró para realizar el análisis de la Cuenta Pública es que en este documento se informa con cierto grado de detalle del cumplimiento de metas y objetivos y de la erogación de los recursos públicos contenidos en los programas gubernamentales que fueron aprobados por los representantes populares de la Nación (a través de la Cámara de Diputados) al inicio de cada año.

A efecto de alcanzar el objetivo general propuesto se empleó el método de investigación analítico y deductivo, con base en la captación, procesamiento y análisis de información relativa al proceso de rendición de cuentas que lleva a cabo el Gobierno Federal mexicano. La recopilación de información fue de carácter documental mediante la consulta y procesamiento del banco de datos gubernamental (relativo a la Cuenta Pública, legislación, programas y documentos de trabajo aplicables, lineamientos, entre otros), así como de literatura académica y de investigación en la materia.

A luz del diagnóstico generado desde la perspectiva de políticas públicas, partiendo de la conceptualización de Harold D. Laswell, se pretende identificar sus fundamentos teóricos, administrativos, jurídicos y políticos, así como su problemática y beneficios en particular, a fin de elaborar una serie de sugerencias encaminadas a mejorar y reforzar dicha práctica.

Para cumplir con todo lo anterior, en el primer capítulo se establece el marco teórico y la terminología conceptual necesaria para orientar la línea de investigación propuesta. El abordaje de conceptos tales como: Administración Pública, Modernización Administrativa, Planeación Estratégica, Políticas Públicas y Rendición de Cuentas constituyen elementos básicos para estructurar y delinear el problema público que se analiza.

El segundo capítulo comprende el estudio del instrumento anual que genera el Poder Ejecutivo Federal, a efecto de informar a la Nación de la situación general que guarda la gestión pública del Estado Mexicano en un determinado ejercicio fiscal, denominando: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Precisar sus fundamentos teóricos y jurídicos, el proceso de aprobación y de revisión, así como sus cambios generados en los últimos años constituyen el objetivo específico de este capítulo.

En tanto que el tercer capítulo integra por un lado, el análisis relativo a la identificación de Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta Pública de acuerdo al diagnóstico elaborado; y por otro lado, sugerencias y recomendaciones a efecto de mejorar el acto de rendir cuentas, con base en el contexto teórico de políticas públicas empleado.

CAPÍTULO I

ASPECTOS CONCEPTUALES

El objetivo específico de este capítulo consiste en analizar y establecer el contexto teórico, así como la terminología conceptual que servirá de base tanto para entender y dimensionar la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal y su problemática en particular, como para estructurar una propuesta de mejoramiento de dicha rendición utilizando la metodología de estudio de las políticas públicas.

I.1. Administración Pública: Actividad concreta de gobierno y ciencia social aplicada

La utilización del término "Administración Pública" puede hacer referencia a dos cuestiones fundamentales, una como actividad concreta de gobierno, y otra como disciplina de estudio.

En este contexto se deduce que Administración Pública comprende "los fines del Estado; la organización de acciones, recursos y medios; su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de fines".^{1/}

Como actividad concreta de gobierno, la Administración Pública "es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como

^{1/} Es necesario advertir que el acceso a esta cita de Luis F. Aguilar Villanueva fue indirecta, esto es, gracias a la referencia que de ella hace Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Administración Pública: Concepto y Disciplina". Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, Lecturas Básicas, INAP, México, 1992, Págs. 25-26.

ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control."^{2/}

Los estudiosos de la Administración Pública coinciden en lo general en que ésta desempeña una serie de funciones y/o roles que la identifica como una parte importante del gobierno dado que, como comenta Julieta Guevara, coadyuva a la preservación del sistema político imperante, mantiene la estabilidad y el orden, es una vía de institucionalización del cambio, oferta servicios públicos, promueve el desarrollo en diferentes campos, forma opinión pública y es una fuerza política por la posición estratégica de la burocracia.

La Administración Pública es una actividad concreta de gobierno dado que a través de sus instituciones y estructuras atiende diversas decisiones tanto del Poder Ejecutivo como el Legislativo (por ejemplo: asignaciones al gasto público del Presupuesto de Egresos de la Federación), así como de grupos de interés (por ejemplo: la inversión pública en infraestructura social a fin de fomentar el desarrollo productivo), y de la ciudadanía (por ejemplo: el incremento de la cobertura de atención de un programa gubernamental). Lo anterior, proporciona cierto grado de legitimidad al sistema político imperante y al gobierno en acción.

^{2/} Julieta Guevara, Administración Pública en Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Primera Edición, Pag. 47.

De esta manera por Administración Pública podemos entender a aquella institución de carácter social encaminada al cumplimiento de objetivos y metas específicas que se encuentran contenidas en un proyecto de nación, las cuales son trazadas por el gobierno y por la sociedad. ^{3/} En donde el carácter y orientación que tendrá la Administración Pública guarda relación con el sistema de gobierno imperante y con las demandas de la ciudadanía, y su naturaleza ejecutiva expresa la capacidad operativa y decisoria en sus asuntos encomendados.

Lo anterior, afirma el carácter de lo que José Juan Sánchez González sostiene: "La administración pública no se puede mantener separada de la política, ya que todo plan o programa que surja de aquella se encuentra sustentado por una decisión de gobierno que se manifiesta por la acción de la administración pública". ^{4/}

Entendida de esta forma a la Administración Pública, se precisa también su capacidad autónoma de desarrollar normas de organización, distribuir funciones y recursos así como determinar grados de eficiencia y eficacia de las acciones, con el propósito de materializar el proceso administrativo público; y de generar y evaluar técnicas o procedimientos racionales para diseñar y seleccionar alternativas óptimas en la toma de decisiones.

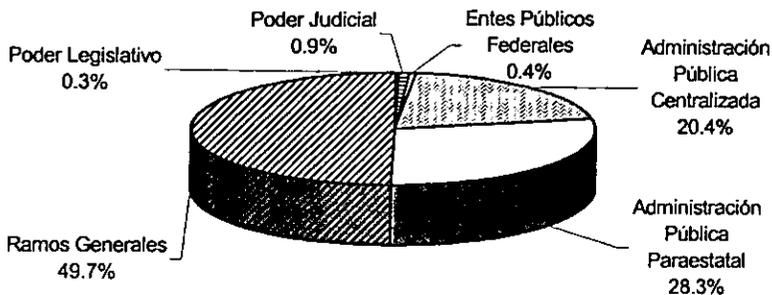
^{3/} En México los objetivos y metas se encuentran establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo conforme a lo estipulado en la Ley de Planeación, en donde para el periodo 1995-2000 se fijaron en los rubros siguientes: Soberanía Nacional, Federalismo, Crecimiento Económico, Justicia y Desarrollo Social.

^{4/} José Juan Sánchez González, Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México, 1998, Pág. 34.

En México la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en el ejercicio fiscal de 2000, define las bases de organización de ésta, como institución que desempeña actividades concretas de gobierno, la cual se divide en Centralizada y Paraestatal. En el primer caso, se integra por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, en tanto que en el segundo caso, por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y por fideicomisos.

En este marco, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, la Cámara de Diputados aprobó a la Administración Pública Federal ejercer el 48.7% del gasto neto total previsto, como se ilustra a continuación:

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 2001



FUENTE: Gráfica elaborada con base en el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

Como se observa, la Administración Pública Federal como acción de gobierno del Estado mexicano tiene una gran relevancia debido al conjunto de funciones que realiza (desarrollo social y rural, mantenimiento del orden interno, relaciones exteriores, administración de la hacienda pública, seguridad nacional, promotor de la actividad económica, entre otros) a fin de concretar las aspiraciones contenidas en el proyecto de nación.

Cabe señalar que, no obstante que el concepto Ramos Generales (el cual incluye: Aportaciones a Seguridad Social, Provisiones Salariales y Económicas, Aportaciones para Sistemas de Educación, entre otros) absorbe el 49.7% del presupuesto aprobado, en realidad una parte considerable de las erogaciones efectuadas en dichos ramos son realizados directamente por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Considerando como referente el monto de recursos del erario público que se asignan cada año, es posible observar las prioridades que el gobierno define, tanto para la Administración Pública Federal Centralizada como Paraestatal, de acuerdo a los sectores e instituciones administrativas que la conforman y que desempeñan un conjunto determinado de acciones, como a continuación se señala:

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, 2001

Dependencia	Porcentaje asignado
Educación Pública	32.7
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	10.4
Defensa Nacional	7.5
Hacienda y Crédito Público	6.8
Salud	6.5
Comunicaciones y Transportes	6.3
Medio Ambiente y Recursos Naturales	4.8
Desarrollo Social	4.8
Energía	4.7
Marina	3.0
Seguridad Pública	2.2
Procuraduría General de la República	1.9
Economía	1.7
Gobernación	1.6
Trabajo y Previsión Social	1.3
Relaciones Exteriores	1.2
Presidencia de la República	0.6
Reforma Agraria	0.6
Contraloría y Desarrollo Administrativo	0.5
Turismo	0.4
Tribunal Fiscal de la Federación	0.3
Tribunal Agrario	0.2
Total	100.0

FUENTE: Cuadro elaborado con base en el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, 2001

Dependencia	Porcentaje asignado
Instituto Mexicano del Seguro Social	34.9
Petróleos Mexicanos	26.5
Comisión Federal de Electricidad	23.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	10.4
Luz y Fuerza del Centro	3.4
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	0.8
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	0.3
FUENTE: Cuadro elaborado con base en el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.	

Como ciencia social aplicada, la Administración Pública ha sido tratada en forma continua a efecto de enriquecer su contexto histórico y teórico para responder a la formulación de mecanismos e instrumentos metodológicos que perfeccionen e incrementen su nivel de desempeño.

Es una ciencia social aplicada toda vez que tiene ante sí un objeto de estudio específico y desarrolla una serie de cuerpos teóricos (por ejemplo: la metodología de políticas públicas y de la gerencia pública) a efecto de enriquecer la reflexión su conocimiento. Es aplicada, toda vez que está orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.

Es un hecho conocido por aquellos que están inmersos en esta área de conocimiento que, a lo largo de muchos años ha existido el debate constante por el status científico de la Administración Pública,

a partir de la delimitación de su objeto de estudio, como consecuencia de la llamada dicotomía entre administración y política. Sin embargo, recientemente la investigación en Administración Pública ha sentado las bases para congregar las argumentaciones que den respuesta las interrogaciones relativas a dicha dicotomía.

Con base en lo mencionado en este capítulo, podemos afirmar que el objeto de conocimiento de la Administración Pública "integra la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales en un Estado constitucional necesitan, para realizarse, de la administración pública. Cualquier fin del gobierno necesita un juicio de factibilidad técnica en relación con los recursos, instrumentos y procedimientos disponibles, así como por el cálculo estimado de sus posibles efectos".^{5/}

En efecto, la institucionalización del estudio e investigación de la Administración Pública dentro de los centros educativos universitarios, así como la difusión e inducción para el establecimiento de un servicio civil de carrera estatal dan muestra de la importancia que ha tomado esta disciplina, en tanto que incide directamente en una mayor eficiencia, certidumbre, estabilidad y profesionalización de las tareas gubernamentales.

Lo anterior, prácticamente a partir de la estructuración del Estado Moderno Nacional originada por la "ruptura del vínculo entre la actividad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias"^{6/} lo

^{5/} Luis F. Aguilar Villanueva, en Eduardo Guerrero Gutiérrez, Op. Cit., Pág.26

^{6/} Eduardo Guerrero Gutiérrez, Op. Cit., Pág. 4.

cual motivó un margen de independencia y personalidad profesional a las funciones de la Administración Pública como un área especializada de interés con características particulares.

1.2. Modernización administrativa y planeación estratégica

En los últimos años, la Administración Pública Federal mexicana, como actividad concreta de gobierno, definió la incorporación de instrumentos metodológicos entre sus estrategias de modernización administrativa que le permitieran mejorar sus procesos, servicios y productos ofertados en apego a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los Programas de Modernización de la Administración Pública Federal y de Financiamiento para el Desarrollo de ese mismo periodo.

Lo anterior, debido fundamentalmente al impulso histórico por la redefinición del papel del Estado que se manifestó en un replanteamiento de la participación en las actividades prioritarias y estratégicas en su papel de regulador de la actividad económica, en el fortalecimiento de la división de poderes y de los tres niveles de gobierno, y en los procesos de descentralización, desconcentración y desregulación administrativa.

Esta redefinición surge prácticamente a partir de una tendencia crítica a nivel mundial del modelo de Estado de bienestar caracterizado por su postulado fundamental de que "el desarrollo económico ya no se regula exclusivamente por los mecanismos espontáneos del mercado sino también, y en ciertos casos sobre todo, por las intervenciones económicas y sociales del estado". ¹⁷

¹⁷ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Cuarta Edición, 1995, España, Pág. 613.

Las intervenciones sociales y económicas del Estado mexicano se dieron prácticamente en todos ámbitos en las décadas 60 y 70 inmediatas anteriores: incremento de los servicios públicos, instituciones de tutela de los derechos laborales, aumento de mecanismos de redistribución de la riqueza y de creación de empleo, entre otras. Situación que, efectivamente, derivó en un crecimiento excesivo de la estructura y de las atribuciones de la Administración Pública, de la burocratización de la vida colectiva y de la regulación y el control estatal.

José Luis Ayala Espino precisa dos críticas básicas que se han derivado del ejercicio acumulado de esas prácticas estatales: "el modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el Estado que al conjugarse con la recesión, el incremento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el Estado pudiera seguir cumpliendo con sus funciones; el crecimiento excesivo del Estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó las incentivas al trabajo y al ahorro" 8/

En este contexto en 1998 el Gobierno Federal implementó una reforma al sistema presupuestario con el propósito fundamental de que las instituciones públicas redefinan e identifiquen una serie de elementos claves para la realización de su quehacer institucional, a efecto de provocar un mayor grado de eficiencia y eficacia en su desempeño.

8/ José Luis Ayala Espino, Límites del Estado Límites del Mercado, INAP, México, 1992, Pág. 110.

La planeación estratégica, como elemento fundamental de dicha reforma, se erigió como un cuerpo metodológico que permitiría, tanto orientar y prever las acciones cotidianas de las dependencias y entidades, como conocer los resultados relevantes alcanzados en un determinado periodo de tiempo.

La planeación estratégica corresponde pues, a un "proceso directivo de análisis mediante el cual se identifica la razón de ser de la institución, que permite vincular la operación de ésta con los objetivos establecidos en las políticas públicas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo". ^{9/} Para el cumplimiento de sus propósitos, desarrolla y determina categorías analíticas para los entes públicos, como son la Misión, Visión y Objetivos Estratégicos.

La primer categoría hace referencia a la "razón de ser de una dependencia o entidad, la cual justifica su existencia, describe su propósito fundamental y determina su quehacer sustantivo"; en tanto que la segunda "es el escenario altamente deseado por la dependencia o entidad que se quiere alcanzar en el largo plazo"; y la tercer categoría, "identifica y expresa cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la dependencia o entidad para dar cumplimiento a su misión y visión". ^{10/}

De igual manera, la planeación estratégica fomenta y vincula el establecimiento de indicadores

9/ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Metodología de Modernización en la Administración Pública, México, 1998, Pág. 3.

10/ Conceptos tomados de los apuntes del curso-taller "Elaboración y Evaluación de Indicadores de Calidad y Productividad", impartido en Septiembre del año 2000 por la empresa Profesionales en Optimización de Sistemas, S.A. de C.V.

estratégicos de la actividad gubernamental que se estructuran con el propósito de "establecer parámetros de medición del logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales a través de los cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión; evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos y de la producción de bienes, así como su calidad, pertinencia e impacto social; y verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia".^{11/} También se incorporan a esta metodología un conjunto de indicadores complementarios para evaluar los procesos operativos de determinadas acciones, tales como: de proyectos, de gestión y de servicio.

De esta manera se estructura una herramienta fundamental para la definición de mecanismos que permitan tanto monitorear con mayor certeza y confiabilidad los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas gubernamentales implementados y su costeabilidad, como orientar a las instituciones hacia un mejor desempeño y con referencia a las prioridades nacionales concensadas con la sociedad.

I.3. El Estudio de las políticas públicas

El estudio de políticas públicas constituye uno de los cuerpos teóricos orientado fundamentalmente a tratar el proceso decisorio que se efectúa dentro de la administración pública para atender los asuntos de la agenda de un gobierno, el cual surge prácticamente en los Estados Unidos de

^{11/} Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Guía para la Definición de Indicadores, México, 1998, Pág. 6.

Norteamérica con los planteamientos elaborados por Harold D. Laswell al inicio de los años cincuenta.

Harold D. Laswell conceptualiza a las ciencias de políticas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado." ^{12/} Para este autor hablar de política implica hacer referencia a aquel conjunto de elecciones y de acciones que resultan relevantes para la vida organizada en sociedad.

De esta manera, el análisis de políticas públicas tiene que ver tanto con el estudio del proceso resultante de la generación de políticas, como con la forma de la puesta en práctica de las decisiones consideradas. Asimismo, se destaca que dentro de su objeto de estudio lo constituye el tratamiento de los problemas públicos.

Para Joan Soubirats dar la connotación de problema público a un asunto determinado es que éste debe cumplir al menos con ciertos elementos: que haya alcanzado proporciones de crisis a tal grado que no pueda ser ignorado; que sus características peculiares o significado lo diferencien de una problemática más general; que provoque una situación emotiva la cual atraiga la atención; que alcance gran notoriedad pública. ^{13/} No obstante lo citado, se considera que para que dicho asunto pase a formar parte de la agenda de actuación pública se hace necesaria la intervención de determinados actores (grupos organizados, partidos políticos, intelectuales, entre otros).

^{12/} Harold D. Laswell, La Orientación hacia las Políticas, contenido en El Estudio de Políticas Públicas, Luis F. Aguilar Villanueva, Porrúa, México, 2000, Pág. 102.

^{13/} Resumen de Joan Soubirats, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989, Pág. 54-55.

En efecto, la actuación de agentes o entes externos al ámbito gubernamental en aquellos asuntos que se les pretende categorizar como problemas públicos constituye una premisa básica de las políticas públicas, en tanto que orientan, definen, proponen y presionan sobre una serie de soluciones para resolver dichos problemas.

Lo anterior supone también la construcción de consensos, mayores grados de apertura al diálogo, desarrollo de la capacidad de negociación y de tolerancia política así como el compromiso y responsabilidad continua de las decisiones tomadas para solucionar los problemas que aquejan a la sociedad. En esencia, el propósito fundamental del análisis de políticas es contribuir a "ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado".^{14/}

El análisis de políticas públicas postula asimismo la necesidad de vinculación de diversas disciplinas que pueden contribuir a estructurar la conceptualización de un problema público y de sus alternativas de solución óptima dada su diversidad, complejidad y el contexto específico en donde se desarrollan.

La metodología utilizada en la elaboración de las políticas públicas considera cuatro etapas generalmente aceptadas: La primera tiene que ver con el análisis, el cual se refiere al reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema público, mismo que pasará a formar parte de agenda gubernamental; la segunda etapa es el diseño y formulación en donde se lleva a

14/ Luis F. Aguiar Villanueva, Op. Cit., Pág. 33.

cabo la captación y procesamiento de la información del problema, y se selecciona una propuesta de acción; la tercera es la implementación que tiene que ver con la ubicación de las decisiones en el aparato público; y por último, la etapa de evaluación en donde es necesario preguntarnos y respondernos si la política hace lo que supuestamente debe hacer. ^{15/}

De esta manera, el propósito fundamental de este cuerpo teórico consiste en el estudio detallado y sistemático de las causas y efectos de los problemas públicos; de los actores políticos, sociales y económicos que se encuentran inmersos; de los consensos alcanzados en la definición de líneas de acción; de la interdisciplinariedad en la formulación de alternativas decisorias; de la puesta en práctica de la acción seleccionada dentro de la estructura del aparato estatal y en la sociedad; de la corresponsabilidad de los actores involucrados en las decisiones tomadas y de la evaluación sistemática de lo propuesto.

1.4. ¿Políticas Públicas para la rendición de cuentas de los programas gubernamentales?

En la actualidad la inercia mundial de las sociedades se caracteriza por albergar una población mejor informada, más participativa y con un gran sentido crítico en general como consecuencia del desarrollo tecnológico, cultural, económico, social y político que ha permeado en casi todos los países del orbe.

México no escapa a dicha realidad. La pluralidad política real dentro de los órganos de representación de los Poderes Públicos así como la mayor participación y presencia de

^{15/} Las etapas del proceso de elaboración de políticas públicas fueron tomadas del documento: Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, elaborado por el Maestro Juan Montes de Oca Malvaez, documento que se encuentra en proceso de publicación, Pág. 43.

organizaciones sociales, y de diversos grupos de presión constituye un terreno fértil para la comprensión, estructuración y ejecución de acciones encaminadas a coadyuvar en la solución de los problemas públicos que aquejan a la sociedad.

Lo anterior, se refleja en el ámbito de lo público en un mayor reclamo por la optimización permanente de los servicios gubernamentales; la transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso correcto y eficiente de los recursos públicos; y por un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

La rendición de cuentas es una acción que efectúa un ente de determinado país (Poderes de la Unión, organizaciones sociales y partidos políticos, entre otros) a efecto de dar a conocer a una comunidad en general o particular del detalle de las acciones efectuadas para el logro de los fines comprometidos, así como del estado o situación (financiera, programática, administrativa, entre otros aspectos) que guarda dicho ente.

En el México Moderno también se lleva a cabo dicha práctica.

El constituyente de 1917 estableció en artículo 40 de la Carta Magna que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Esto es, se reconoce e instituye legalmente el funcionamiento del sistema democrático de gobierno.

De esta manera se desprende que, si es el gobierno del pueblo y los gobernantes son representantes de la sociedad entonces, estos últimos tienen la obligación irrenunciable de buscar la mayor satisfacción común e informar sobre cada una de las actividades efectuadas con los recursos financieros captados de la ciudadanía. ^{16/}

Al respecto, Maurice Duverger identifica tres elementos esenciales del modelo democrático: "La designación de los gobernantes mediante elecciones por sufragio universal; la existencia de un parlamento con grandes poderes; y una jerarquía de normas jurídicas destinada a asegurar el control de las autoridades públicas por jueces independientes" ^{17/} Lo anterior, con el único propósito de hacer realidad las garantías de libertad de los ciudadanos.

Efectivamente, el primero de los tres elementos esenciales da cuenta de la atribución que los ciudadanos otorgan a los gobernantes de manejar determinados asuntos públicos y también se intuye la responsabilidad de éstos últimos de informar cuáles han sido sus resultados.

Por su parte Guillermo O'Donnell interpreta a la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, entre otros procedimientos (el voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de las elecciones periódicas, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y acceso a ellas), como uno de los elementos de difusión internacional que se juzgan necesarios para consolidar la democracia política en una Nación. ^{18/}

^{16/} En el artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución Política se fija como una obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que se residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

^{17/} Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ed. Ariel, España, 1986, Pág. 71

^{18/} Guillermo O'Donnell y Phillepe C. Schmitter, Transiciones desde un Gobierno Autoritario, Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Internas, Ed. Paidós, México, 1991, Pág. 22.

En este contexto, se estableció como alcance del presente trabajo estudiar la rendición de cuentas hacia la sociedad que efectúa el Poder Ejecutivo Federal, a través del instrumento denominado Cuenta de la Hacienda Pública Federal, toda vez que en este documento se informa con mayor grado de detalle de la ejecución de metas y objetivos y de la erogación de los recursos públicos en los programas gubernamentales que fueron aprobados por los representantes populares de la Nación al inicio de cada año.

De acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Asimismo, la fracción IV del artículo 74 constitucional, y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fijan la responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal de dar a conocer anualmente a la Cámara de Diputados, como congregadora de los representantes populares, la forma en que se aplicaron los recursos públicos y ejecutaron los objetivos y metas contenidos en los programas que ésta misma aprobó al comenzar el ejercicio fiscal.

Cabe señalar que los programas gubernamentales que implementa la Administración Pública tienen como propósito de incidir en una determinada situación social, económica, laboral, ecológica, entre otras. Para lograr esto, hace necesario "fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la

cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización especial de las obras y actividades.^{19/}

De esta manera, el acto de rendición de cuentas se traduce en un complejo proceso de generación, consolidación y difusión de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno, que sirve de base para la formulación de juicios objetivos para la opinión pública y las autoridades correspondientes, que les permitan participar activa y constructivamente en los asuntos de la agenda gubernamental, así como de un insumo de primer orden en la retroalimentación del proceso de programación, presupuestación, control y evaluación de la actividad del gobierno.

En este contexto, y considerando que uno de los elementos básicos del análisis de políticas públicas es definir y plantear claramente aquellos problemas públicos sobre los cuales es factible implementar una determinada propuesta, se juzga necesario responder a dos cuestiones fundamentales en el presente trabajo.

Primera cuestión

¿La rendición de cuentas de los programas gubernamentales es un problema público?

^{19/} Gonzalo Martner, *Planificación y Presupuesto por Programas*, Ed. Siglo XXI, México, 15 Edición, Pág. 9.

Para responder a esta cuestión se considera conveniente considerar el esquema de estudio propuesto por Joan Soubirats para identificar los problemas públicos de la sociedad, como a continuación se señala:

El tema desencadena cuestiones relacionadas con legitimidad o poder:

Se considera que la rendición de cuentas de los programas gubernamentales es también una acción que busca, en determinado momento, cierto grado de legitimación ante la ciudadanía en general, en la medida de que se atiende una demanda social de información de la situación que guarda una serie de asuntos públicos.

El tema alcanza gran notoriedad pública:

Se considera que la rendición de cuentas de los programas gubernamentales inquieta y atrapa la atención pública (medios de información, grupos organizados, partidos políticos, círculos académicos, entre otros) toda vez que representa una forma de allegarse de mayores elementos para nutrir juicios y opiniones y, en determinados casos, participar activamente en la resolución de ciertos temas públicos.

El tema provoca una situación emotiva que atrae la atención:

Se considera que la rendición de cuentas de los programas gubernamentales desata las más diversas reacciones y presiones de la ciudadanía cuando se trata y se da a conocer el detalle de un

asunto delicado (pobreza, desempleo, corrupción, entre otros), asimismo alienta cuando se informa sobre el alcance de buenos resultados (mayor crecimiento económico, incremento en el ahorro del gasto público, logro de objetivos y metas entre otros).

La rendición de cuentas de los programas gubernamentales es un problema público en la medida en que también ha sido incorporado a la agenda de actuación pública toda vez que el Gobierno Federal ha reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la necesidad de sus acciones administrativas de responder "con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas."^{20/} Dicho pronunciamiento se puede leer, innegablemente, como un avance obtenido por la sociedad en general.

Segunda cuestión

¿Cuáles son los criterios empleados, en el presente trabajo recepcional, para considerar que la rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es un problema público que debe ser abordado desde la metodología del análisis de políticas públicas?

El proceso de rendición de cuentas debe cumplir con una serie de principios básicos, los cuales se señalan a continuación:

^{20/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.

1. Eficacia

- ⇒ La Cuenta Pública debe tener un alto grado de asequibilidad para los usuarios (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Organizaciones sociales y privadas, círculos académicos y de investigación, así como para la ciudadanía en general.)
- ⇒ La información relativa a los resultados obtenidos en los programas gubernamentales que se reportan en la Cuenta Pública debe ser comprensible en general, esto es, clara y fácil de consultar.
- ⇒ Debe existir confiabilidad y consistencia en los resultados que se registran en la Cuenta Pública relativos a los programas gubernamentales instrumentados.

2. Oportunidad

- ⇒ La presentación de la Cuenta Pública ante la Nación, para su consulta y análisis, debe ser acorde tanto con los tiempos que lleva su integración, como con las expectativas de la sociedad relativas a conocer de manera inmediata de los resultados alcanzados en el ejercicio fiscal que se termina.
- ⇒ El registro de los resultados alcanzados en los programas gubernamentales, debe ser suficiente para brindar con mayores elementos de juicio en la revisión y análisis que de éstos se llegue a efectuar.

3. Participación Social

⇒ Las organizaciones sociales y privadas, círculos académicos y de investigación, así como la ciudadanía en general incidan en la forma y contenido en que se presentan los resultados de los programas gubernamentales ejecutados por el Gobierno Federal.

Dada la naturaleza de estos principios se considera conveniente aplicar la metodología de estudio de políticas públicas toda vez que:

La rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta Pública es un proceso dinámico que requiere irrenunciablemente nutrirse de la participación de los actores inmersos en este problema público (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Organización sociales y privadas, círculos académicos y de investigación, y ciudadanía en general).

La rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta Pública es un proceso intenso, que requiere de un mayor grado de consolidación de las relaciones intergubernamentales (Poder Legislativo y Ejecutivo, básicamente) correspondiente a dicho acto.

La rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta Pública es un proceso complejo, que requiere de la construcción de consensos entre los diversos actores participantes para la definición de propuestas factibles de llevarse a cabo.

La rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta Pública es un proceso trascendente, que requiere de la óptica y apreciación de diversos puntos de vista para lograr cumplir los propósitos inherentes al citado acto.

CAPÍTULO II

LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL

El objetivo específico de este capítulo es analizar la Cuenta Pública a través del estudio de sus fundamentos teóricos y jurídicos, de su integración y presentación, de su proceso de aprobación y revisión, y de sus cambios generados como consecuencia de la reforma presupuestaria implementada por el Gobierno Federal en 1998. Dicho diagnóstico permitirá identificar su problemática particular a la luz de la rendición de cuentas y bajo la perspectiva de la línea de investigación propuesta en el presente trabajo recepcional.

II.1. Fundamentación teórica y jurídica

En México, la acción de rendir cuentas por parte del Poder Ejecutivo se concretiza mediante diversos mecanismos e instrumentos, cada una de los cuales obedece a objetivos de información específicos que determinan sus características en cuanto a la calidad de la información y grado de asequibilidad, como se ilustra a continuación.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y SUS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS

INSTRUMENTO	OBJETIVO ESPECÍFICO	CALIDAD DE LA INFORMACIÓN	GRADO DE ASEQUIBILIDAD
Informe de Gobierno	Proporcionar información relativa a los principales resultados de los programas operativos (Producción de bienes y servicios públicos) y de inversión (Ampliación de la capacidad física) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	La información presentada es de carácter preliminar con respecto al periodo del ejercicio fiscal; comparativa de los resultados de los de un año con relación a otro y generalmente descriptiva.	Esta dirigido a la Nación en general y tiene un alto grado de asequibilidad a la población.
Informe de Ejecución del PND	Generar información acumulada sobre los resultados del ejercicio del gasto de los sectores así como de las acciones sustantivas ejecutadas durante el periodo reportado.	Los registros presentados son de carácter preliminar con relación al periodo de vigencia del PND y de un determinado ejercicio fiscal.	Se orienta a la Nación en general y tiene un grado medio de asequibilidad debido a su falta de difusión en la población.
Informes de Autoevaluación y de Labores	Proporcionar información sobre los principales resultados de la ejecución de los programas, del ejercicio del presupuesto asignado anualmente y de los indicadores de gestión y de productividad establecidos por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.	La información asentada es de carácter preliminar con relación a un determinado ejercicio fiscal, ambos documentos están dirigidos a la dependencia globalizadora de la Administración Pública (SHCP) y a la Cámara de Diputados.	Su grado de asequibilidad es menor hacia la población por su falta de difusión.
Informes a los Consejos de Administración	Detallar trimestral y anualmente información correspondiente a los principales resultados de los programas operativos y de inversión, en términos del cumplimiento de metas y avance físico de proyectos sustantivos por parte de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.	Información preliminar con relación al periodo anual de un ejercicio fiscal determinado.	Su grado de asequibilidad es mínimo hacia la población dado que está orientado hacia el grupo responsable de la toma de decisiones de una entidad.
Anuarios Estadísticos	Generar información sobre los bienes y servicios producidos en el año por las dependencias y entidades.	Contiene información definitiva, la cual no necesariamente corresponde con la emitida al cierre de cada ejercicio fiscal debido a la metodología utilizada para su conformación.	Su grado de asequibilidad es alto hacia la población toda vez que su difusión es amplia.

Como se observa en el cuadro anterior, si bien dichos instrumentos buscan reflejar la situación económica-financiera y programática de un determinado ente público, no permiten efectuar un análisis específico de los resultados y el presupuesto alcanzado con relación a las metas y recursos económicos aprobados a determinados programas gubernamentales en un ejercicio fiscal, dado que en general presentan información preliminar y con grado de asequibilidad poco satisfactorio a la población en general.

Por lo anterior, las causas específicas por las que en este trabajo se consideró pertinente estudiar la rendición de cuentas que efectúa el Gobierno Federal, en el ámbito de la Cuenta Pública, son las siguientes:

- Registra las operaciones financieras y programáticas alcanzadas al cierre de un año fiscal.
- Permite un análisis comparativo de lo alcanzado contra lo originalmente aprobado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Se orienta a la Nación en general mediante su entrega a los representantes populares establecidos en la Cámara de Diputados, y
- Su carácter consolidado, definitivo y auditable para la validación de los resultados de los programas gubernamentales registrados y, en su caso, deslinda de responsabilidades.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Gobierno Mexicano constituye el documento que integra el Poder Ejecutivo en forma anual, y tiene como propósito fundamental dar a conocer la situación que guardó la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado durante un determinado ejercicio fiscal; informar de los mecanismos e instrumentos implementados por el gobierno a efecto de allegarse de recursos económicos así como la forma en que fueron erogados; y establecer el impacto de las acciones de gobierno en los ámbitos económicos, administrativos y sociales del país. Las características citadas tienen como referencia las estimaciones financieras, presupuestales y programáticas fijadas al inicio de cada año.

Conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Magna, dicho documento se ha de presentar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 10 de junio del año siguiente al que corresponde la Cuenta Pública.

A partir del plazo citado anteriormente, esta institución efectuará el examen y revisión de los resultados de la gestión pública, comprobará si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificará el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales que fueron aprobados.

De esta manera, el análisis y la presentación de la Cuenta Pública deberá contener la referencia obligada al presupuesto y las actividades que fueron aprobados por los representantes populares de la Nación mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo.

Dado que, conforme a lo que afirma Julieta Guevara: "el presupuesto es el instrumento principal del manejo de la economía nacional ya que establece, en primer término, la asignación de recursos entre el gobierno y la iniciativa privada y, en segundo lugar, como se distribuyen los recursos públicos para el logro de los objetivos gubernamentales". 21/

En efecto, como consecuencia de la naturaleza del presupuesto, y como una forma de conocer y controlar las acciones que la Administración Pública Federal efectúa en ese marco, es como se le atribuye al Poder Legislativo tanto la aprobación del ejercicio de los recursos fiscales y del establecimiento de metas de los programas gubernamentales, como la revisión y evaluación de lo que finalmente se realizó.

Cabe destacar que, no obstante que la Cuenta Pública es presentada por el Poder Ejecutivo Federal debido a que el manejo de los recursos del presupuesto destaca como una de sus atribuciones, y que en la realidad la mayor parte del gasto lo efectúa la Administración Pública Federal, también son sujetos del gasto público y de la ejecución de objetivos y metas los Poderes Legislativo y Judicial por lo cual también se consignan las asignaciones financieras de éstos tanto en el presupuesto como en la Cuenta Pública.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 21 se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de dependencia globalizadora del proceso de programación-presupuestación, es la encargada de concentrar la información financiera,

21/ Julieta Guevara, Op. Cit., Pág. 64.

presupuestaria, programática y económica que generan las dependencias y entidades del sector público federal a fin de integrar dicho documento.

Asimismo, la legislación vigente y aplicable establece los plazos para el cierre y registro de las operaciones y la entrega de información para su consolidación correspondiente. ^{22/}

II.2. Proceso de aprobación y revisión

Una vez recibida la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados, ésta es turnada a su Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública la cual es responsable del análisis y evaluación a fin de emitir un dictamen y un decreto respectivo de su revisión.

Por lo que corresponde al dictamen, en éste se presentan comentarios y opiniones sobre las apreciaciones del panorama económico, los resultados alcanzados en la gestión financiera, la evaluación programática-presupuestal, observaciones, conclusiones y sugerencias.

En tanto que el decreto contiene observaciones sobre el tiempo y la forma en que se presentó la Cuenta Pública, los resultados generales sobre el cumplimiento de objetivos y metas, recomendaciones para la adopción de medidas correctivas sobre determinadas situaciones, e instrucciones específicas a su órgano técnico de fiscalización, Auditoría Superior de la Federación,

^{22/} El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 105 menciona que el cierre de operaciones es el 31 de diciembre para el sector central y el plazo máximo para el registro de las mismas es de 60 días; en tanto que el 105 señala que a más tardar el 15 de marzo del año siguiente al del ejercicio fiscal que se reporta las dependencias y entidades presentarán la información respectiva en los formatos y anexos que sirven de base para la integración de la Cuenta Pública, los cuales son emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada año.

para efectuar revisiones e investigaciones que permitan esclarecer inconsistencias e irregularidades detectadas.

Ambos documentos (dictamen y decreto) constituyen una manifestación de la aprobación de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados lo que en esencia se traduce en un acto de validación de que existe exactitud y justificación en los gastos efectuados por el Poder Ejecutivo. Por lo anterior dicha acto se traduce, como lo afirma Jacinto Faya Viesca, "en la expresión constitucional y política que impulsa la búsqueda de un equilibrio de poderes al controlar en cierto grado la administración de los recursos del erario público." ^{23/}

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (órgano técnico de la Cámara de Diputados), antes Contaduría Mayor de Hacienda, es la institución encargada de evaluar y revisar la veracidad, razonabilidad y apego a la ley de las operaciones efectuadas por los tres Poderes de la Unión. Sus facultades y atribuciones se encuentran especificadas en el artículo 79 de la Carta Magna, así como por su Reglamento Interior correspondiente donde se señala que fiscalizará los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos fiscales; el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; y los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares (Ver Cuadro Anexo Núm. 1). ^{24/}

^{23/} Faya Viesca Jacinto, *Finanzas Públicas*, Ed. Porrúa, México, Pag. 261.

^{24/} Con fecha 14 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 73, 74 y 79, en los cuales se reconoce jurídicamente la creación de la entidad de fiscalización superior de la Federación, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda, y se describen sus atribuciones y funciones; en tanto que el reglamento interior de dicho órgano se publicó en el Diario Oficial el día 25 de julio de 2000.

Como se observa, existe una interrelación de los Poderes de la Unión en las acciones de integración, elaboración, presentación y revisión de los resultados obtenidos por cada una de las unidades responsables ejecutantes del sector público. Sin embargo, destaca claramente el vínculo del Poder Legislativo y Ejecutivo (como parte de los actores del problema público), el cual permite el juego político entre ambos que contribuye a la consolidación de una mayor participación social en las decisiones públicas, así como en un manejo equitativo, congruente, eficiente y claro de los recursos públicos.

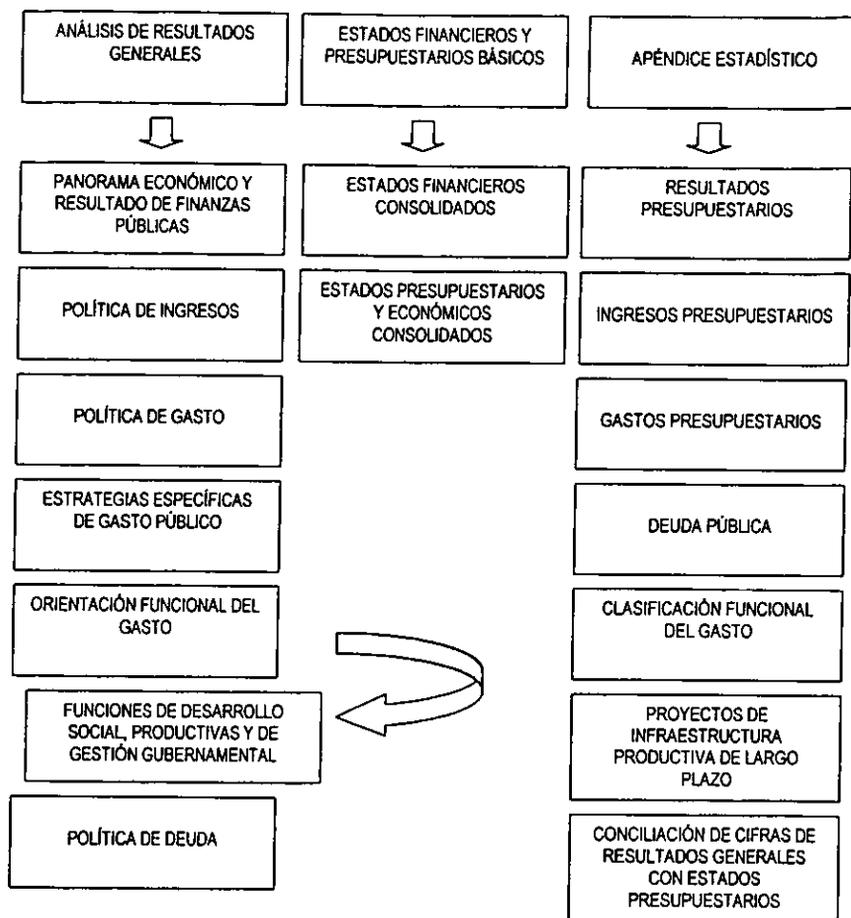
II. 3. Contenido de la Cuenta Pública

Para lograr sus propósitos, la Cuenta Pública se integra de un tomo de resultados generales y de tomos sectoriales, estos últimos correspondientes a cada una de las Secretarías de Estado que integran la Administración Pública Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial y de los Ramos Administrativos vigentes conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado.

El tomo de resultados generales tiene como propósito describir los aspectos relevantes de la gestión pública anual del gobierno federal, destacando la contribución en el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas en el programa económico nacional.

La estructura de este tomo esta integrada por un apartado de Análisis de Resultados Generales, otro de Estados Financieros y Presupuestarios Básicos y, uno más de Apéndices Estadísticos, cada uno de los cuales desarrolla unidades temáticas específicas a fin de lograr el objetivo del citado documento, los cuales se ilustran en la gráfica siguiente:

INTEGRACIÓN DEL TOMO DE RESULTADOS GENERALES DE LA CUENTA PÚBLICA



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tomo de Resultados Generales de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999, México, 2000.

De esta manera, se sintetiza información relativa del comportamiento de las variables macroeconómicas y del panorama económico del país; de la tendencia de la política de ingreso,

gasto y de la deuda pública; de los resultados presupuestarios alcanzados por el sector público en un determinado ejercicio fiscal; del análisis de la situación financiera, presupuestaria y económica del Gobierno Federal y de los organismos y empresas de participación estatal emanados de sus registros contables; y del seguimiento y evaluación del cumplimiento de recomendaciones y sugerencias de la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que, en la unidad temática Orientación Funcional del Gasto del apartado Análisis de Resultados Gubernamentales, es donde se identifica un panorama general relativo a explicar los niveles de cumplimiento alcanzados en la ejecución de los programas gubernamentales.

Por lo que corresponde a los tomos sectoriales, en ellos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desagrega de una forma más específica las acciones y programas gubernamentales implementados bajo la orientación y directrices de cada uno de los sectores, y presenta explicaciones del detalle de los resultados programático-presupuestales alcanzados en cada actividad de gobierno con respecto a lo previsto, a fin de generar elementos que permitan evaluar los alcances de la política sectorial del ejercicio fiscal que se reporta.

La estructura de los tomos sectoriales considera formatos creados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cumplir con el detalle específico de la información de los programas gubernamentales, los cuales se señalan a continuación:

- Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal y de las Entidades de Control Presupuestal Indirecto, tiene como propósito contabilizar el presupuesto

aprobado, modificado y ejercido por las unidades responsables en cada una de las acciones enmarcadas en las categorías programáticas (funciones, subfunciones, programas sectoriales y especiales, actividades institucionales y proyectos) fijadas por la dependencia globalizadora; así como identificar el grado de cumplimiento de las metas e indicadores estratégicos de la acción institucional.

- **Análisis Programático**, presenta explicaciones detalladas de las causas que motivaron los grados de cumplimiento e incumplimiento de las metas comprometidas anualmente por el Gobierno Federal, así como de las relativas al ejercicio del presupuesto aprobado destinado a cada actividad encomendada.

En estos dos apartados citados es donde la Administración Pública Federal registra y da cuenta del detalle de los resultados alcanzados por cada uno de los programas gubernamentales implementados, en términos de la aplicación de recursos y cumplimiento de metas y objetivos. De esta manera, constituyen un insumo de primer orden para evaluar la actividad estatal, toda vez que esta información contiene en gran medida registros definitivos, consolidados y comparativos con lo originalmente programado y aprobado.

II. 4. La Reforma presupuestaria 1995-2000, en la Cuenta Pública

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció para el ámbito de la acción administrativa del Estado mexicano, la necesidad de mejorar sus métodos e instrumentos a efecto de que "responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que

promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas." 25/

Con ese propósito, en el Programa de Modernización de la Administración Pública de ese mismo periodo se plasmó el compromiso de "trasformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad." 26/

En este contexto, el Gobierno Federal formuló una reforma presupuestaria enfocada básicamente hacia una mayor generación de parámetros de medición de los resultados alcanzados por los programas implementados; una mejor precisión en la determinación de costos estimados y reales de las actividades; y un claro seguimiento tanto de la cobertura de los programas en su población objetivo, como del grado de impacto en ésta misma. Lo anterior, con el propósito fundamental de que las acciones de planeación, programación, presupuestación y ejercicio se alleguen de un mayor número de elementos de orientación y contribuyan al propósito de modernización del sector público.

De esta manera, en 1998 la Cuenta Pública presentó dos innovaciones en sus registros: por un lado, el establecimiento de una Nueva Estructura Programática y, por el otro lado, la conformación de indicadores estratégicos que permitan facilitar el monitoreo y evaluación de los programas gubernamentales de corto y mediano plazo instrumentados.

25/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.

26/ Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, México, Pág. 35.

Las innovaciones mencionadas con anterioridad pueden observarse de manera específica en el Apartado "Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal", dentro de los tomos sectoriales ya citados, donde se aprecia en primer plano, la integración y los niveles de agregación de las categorías y de los elementos programáticos formulados por la Nueva Estructura Programática, y en segundo plano, la estructuración y definición de los indicadores estratégicos de las dependencias y entidades.

En la Nueva Estructura Programática las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal plasman la totalidad de programas y actividades que ejecutan en su proceso de producción de los bienes y servicios públicos que dan vida a su existencia institucional, mediante la redefinición de las categorías y de los elementos programáticos tradicionales.

Son siete las categorías programáticas, producto de la reforma presupuestaria y que fueron autorizadas en 1999, las que se conjugan para identificar el tipo de acción gubernamental instrumentada por una o más unidades responsables, a fin de alcanzar un conjunto determinado de objetivos y de metas, como se ilustra a continuación:

CATEGORÍAS DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA, 1999

CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS						CLAVE DE ENTIDAD	DENOMINACIÓN
F	SF	PS	PE	AI	PY		
07							<p>EDUCACIÓN Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p> <p>Educación Básica Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p> <p>Programa de Desarrollo Educativo Gasto Directo</p> <p>Programa de Educación, Salud y Alimentación Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p> <p>Otorgar apoyos a la educación B/ Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p> <p>Actividad institucional no asociada a proyectos Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p> <p>INDICADOR ESTRATEGICO: Número de becas otorgadas sobre solicitudes de becas recibidas Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p>
	01						
		23					
			005				
				430			
					N000		
						L6W	<p>Consejo Nacional de Fomento Educativo Gasto Directo Ayudas, Subsidios y Transferencias</p>

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, apartado Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal de la Cuenta Pública, México, 2000.

Donde:

La Función (F) es el nivel de mayor agregación del destino de los recursos públicos y representa los campos de acción que el marco jurídico le establece al sector público.

La Subfunción (SF) precisa de una manera más específica el tipo de participación para lograr las fines inherentes a la función.

Por lo que corresponde al campo de los Programas Sectoriales (PS), aquí se identifican aquellos que guardan congruencia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales no excederán del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben.

Los Programas Especiales (PE), por su parte, tienen como objetivo alcanzar los propósitos que se establecen en los programas sectoriales. Definen un planteamiento y acciones específicas para resolver un problema público de uno a varios sectores.

La Actividad Institucional (AI) es el conjunto de operaciones que efectúan las unidades ejecutoras de los recursos públicos para dar cumplimiento a su misión, mediante la producción de un bien o la prestación de un servicio.

Los Proyectos Institucionales (PY) y de inversión son aquellos que concretizan la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o especial. En el primer caso, se trata de una propuesta de

mejorar de un producto o la presentación de un servicio, en tanto que en el segundo caso, de un incremento de los activos fijos del Estado.

En el ejercicio fiscal de 1999 fueron aprobados y autorizados 17 funciones, 39 subfunciones, 33 programas sectoriales y 15 programas especiales que conforman el contexto programático-presupuestario del universo de acción gubernamental. (Ver Cuadro Anexo Núm. 2)

Es importante señalar que derivado de la estructura de las categorías programáticas, los programas gubernamentales (entendidos como aquellos instrumentos específicos que definen procedimientos de trabajo, metas y recursos a aplicar en determinadas áreas geográficas y población objetivo) se encuentran enmarcados en los Programas Especiales o en las Actividades Institucionales de acuerdo a las características de la institución que se trate y a lo que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, los elementos programáticos son un instrumento que permite reflejar la información cualitativa y/o física de todo aquello que se busca lograr con los recursos públicos, como se ilustra a continuación:

ELEMENTOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA, 1999

ELEMENTOS PROGRAMATICOS								
UNIDAD DE MEDIDA	UNIVERSO DE COBERTURA	METAS ANUALES DEL INDICADOR				INDICADOR ESTRATEGICO (Porcentaje)		
		Original	Modificada	Alcanzada	Porcentaje de Cumplimiento		Órig. 1/	Alc. 2/
					Alc.1/ Orig.	Alc.1/ Modif.		
Beca	2,564,500	2,564,500	2,564,500	2,192,558	85.5	85.5	100.0	85.5

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, apartado Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal de la Cuenta Pública, México, 2000.

En efecto, el apartado "Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal" de la Cuenta Pública, únicamente incorpora los elementos programáticos relativos a los indicadores estratégicos y sus correspondientes metas originales, modificadas y alcanzadas, toda vez que éstas constituyen los parámetros básicos de vinculación con las categorías programáticas y con los recursos presupuestarios asignados, a efecto de generar información útil para la evaluación de resultados. Por lo que corresponde a la Misión, Visión y Propósito Institucional estos no se encuentran considerados en dicho formato toda vez que constituyen el ámbito de la orientación general de la cuantificación de las metas.

La misión es pues, la razón de existencia de una entidad, dependencia o unidad responsable, le da un sentido de vida a su organización y describe su propósito fundamental. En tanto que la visión constituye el escenario altamente deseado que se quisiera alcanzar en un periodo de largo plazo. Y

el propósito institucional se refiere a la justificación conceptual de un programa especial, actividad institucional, Proyecto institucional y/o de inversión.

Como se observa en la gráfica, los indicadores estratégicos son aquellos parámetros de medición de los resultados alcanzados en cuanto a los objetivos estratégicos y retos planteados, en relación directa con el cumplimiento de la misión de cada dependencia o entidad, en función de las prioridades nacionales y los requerimientos de nuestra sociedad. Asimismo, la meta del indicador corresponde al valor numérico de un indicador, y busca expresar de manera objetiva el cumplimiento de los propósitos de una determinada política gubernamental.

En el Cuadro Anexo Núm. 3 se incorporó el esquema del apartado "Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal" tal y como es publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde se observa la complementariedad de las categorías programáticas con los elementos programáticos y con los recursos financieros. Vinculación que, en efecto, permite evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas anuales de los programas gubernamentales, su costeabilidad, así como el avance en los propósitos establecidos para el mediano plazo. ^{27/}

^{27/} La definición de los conceptos de cada una de las categorías y de los elementos programáticos fueron retomados del documento Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática 1998, publicado en Mayo de 1997 por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MEDIANTE EL ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

El objetivo específico del presente capítulo consiste en exponer recomendaciones y medidas encaminadas a mejorar la eficacia, oportunidad y participación social del acto de rendir cuentas por parte del Poder Ejecutivo Federal, con base tanto en el diagnóstico efectuado al documento evaluatorio anual que fue objeto de estudio, como en los planteamientos contenidos en la metodología del análisis de políticas públicas.

Se consideró pertinente identificar, a la luz del presente estudio las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas ^{28/} de la rendición de cuentas de los programas gubernamentales en la Cuenta Pública, toda vez que estos factores permiten la configuración de un diagnóstico y la estructuración de una determinada propuesta de mejoramiento, enfatizando la atención en aquellos puntos débiles sin descuidar otros con mayor grado de avance.

^{28/} El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas constituye un esquema de estudio que permite observar las variables externas del medio ambiente (Oportunidades y Amenazas) y las interna (Fortalezas y Debilidades) relativas a un objeto de estudio determinado, a efecto de elaborar en la etapa de planeación las líneas de acción que orienten el conjunto de estrategias a seguir en el futuro.

III.1. La estructura de presentación de los resultados en la Cuenta Pública (Fortalezas)

Dentro del análisis de identificación de factores se entiende a las Fortalezas como el conjunto de variables que "prometen ofrecer apoyo positivo a las estrategias." ^{29/} Es decir, son aquellos puntos inherentes a un asunto que pueden representar una base de apoyo sobre la cual se alcance un determinado fin propuesto.

La Cuenta Pública en su carácter de instrumento evaluatorio anual de la acción gubernamental constituye un insumo empleado para retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación de los objetivos y metas, así como de los recursos financieros a aplicar para el ejercicio fiscal posterior al de su presentación.

Dado que los resultados alcanzados interesan, tanto a la propia Administración Pública Federal para diagnosticar el grado de avance de sus acciones emprendidas y de aquellos compromisos pendientes por atender, como a la ciudadanía en general a fin de que tenga el conocimiento, que día a día más reclama, del desempeño de la misma administración pública y, de la aplicación de los recursos captados, se juzga necesario que la estructura y difusión de la Cuenta Pública sea asequible a la ciudadanía en general sin perder su apego a los principios y normatividad que la rigen en lo concerniente a su presentación.

^{29/} Matthias Sachse, Planeación Estratégica en Empresas Públicas, Ed. Trillas, México, ITAM, Primera Edición, 1990, Pág. 140.

En términos jurídicos la estructura de la Cuenta Pública puede modificarse por tres causas: debido a cambios generados por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a modificaciones impulsadas por recomendaciones del Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, mediante el decreto de revisión de la Cuenta anual; y a recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración de sus Informes Previo y de Resultados.

De acuerdo con el diagnóstico efectuado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cuenta Pública ha sido objeto de diversas modificaciones de fondo y de forma en su presentación, tales cambios propiciaron un considerable incremento en su volumen, alcanzado su nivel máximo en 1988 cuando se integró por 23 tomos impresos (1 de Resultados Generales, 17 Sectoriales y 5 Anexos), situación que ocasionó dificultades en su integración, difusión y análisis.

A partir del ejercicio fiscal de 1995 hasta el relativo al 2000, se ha conformado por un tomo impreso de Resultados Generales y un Banco de Información en medios magnéticos, como consecuencia de procesos de simplificación, racionalización y enriquecimiento en apego al marco legal y atendiendo las recomendaciones formulas por la Cámara de Diputados.

En efecto, el grado de asequibilidad de la Cuenta Pública para su consulta es satisfactoria toda vez que tiene una fluida difusión gubernamental en diversos medios: bibliotecas públicas dependientes de los Poderes de la Unión y en la red mundial de comunicación que representa el internet.

Asimismo se considera satisfactorio, en general, el conjunto de cambios generados en la estructura analítica de dicho documento a raíz de la reforma al sistema presupuestario instrumentada por el

Gobierno Federal. Esto es, la redefinición de las categorías y elementos programáticos, el establecimiento de indicadores estratégicos para los programas aprobados, la vinculación directa del presupuesto público con cada actividad gubernamental y unidad responsable de su ejecución así como el replanteamiento de la Misión y Visión de las dependencias y entidades del sector público. Elementos que en conjunto integran la planeación estratégica y crean y mantienen un sistema de evaluación del desempeño.

III.2. La fiscalización de los programas gubernamentales (Oportunidades)

Se entiende por Oportunidad aquel factor del medio ambiente que "causa un impacto positivo en lo que se refiere a la ejecución de un objetivo o una estrategia particular." ^{30/} Es decir, se trata de un conjunto de circunstancias que, si son aprovechadas apropiadamente potencian una serie de efectos favorables para el logro de un fin determinado.

La fiscalización de los programas gubernamentales "es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley." ^{31/} En esta definición se reconoce la atribución de un ente, diferente o externo al ejecutor directo de las acciones, para examinar, analizar y dictaminar acerca de la congruencia administrativa, operativa y legal de determinados programas gubernamentales.

^{30/} Matthias Sachse, *Op. Cit.*, Pág. 109.

^{31/} Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada, *La Fiscalización en México*, Ed. UNAM, México, 1986, Pág. 7.

De esta manera, la fiscalización puede entenderse como un ejercicio mediante el cual el instrumentador de los programas gubernamentales informa a un tercero del detalle de cada una de las operaciones efectuadas, de sus resultados alcanzados y de los recursos financieros aplicados, y este tercero a su vez emite un juicio valorativo con base en determinados parámetros.

En México se distingue jurídicamente dos tipos de fiscalización de las actividades del Gobierno Federal, una interna, que efectúa el propio Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en apego a las facultades que le confiere el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se realiza durante el ejercicio fiscal y en determinados casos después de concluido dicho periodo. Este tipo de revisión tiene una finalidad preventiva y obedece básicamente a la etapa de control dentro del proceso administrativo público.

El otro tipo de fiscalización es externa, que es efectuada por el Poder Legislativo de forma posterior a la conclusión del ejercicio anual, tiene un carácter predominantemente correctivo y se identifica con la etapa de evaluación del ciclo administrativo.

En efecto, la revisión externa resulta una actividad de gran relevancia e interés debido a que implica la generación de un juicio técnico de un Poder Público distinto al encargado de ejecutar los programas gubernamentales.

La fiscalización externa es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual se apoya por una Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública misma que es responsable de elaborar el dictamen de revisión de Cuenta Pública; por la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico expresamente

facultado para dicha fiscalización; y por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de Federación encargada de coordinar y evaluar el desempeño de ese órgano técnico.

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 74 fracción IV de la Carta Magna y 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Cuenta Pública debe ser entregada a la Cámara de Diputados en los primeros 10 días del mes de junio siguiente del término del ejercicio fiscal que se reporta, dando con ello inicio a su examen. Como resultado de su revisión, la Auditoría Superior de la Federación en un primer momento y en apego al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, elabora un Informe Previo, el cual es presentado a través de la Comisión de Vigilancia a la de Programación, Presupuesto, y Cuenta Pública en los primeros 10 días del mes del noviembre.

Asimismo, como parte de la revisión, dicha Comisión realiza diversas reuniones con representantes de las dependencias y entidades del sector público. Derivado de todo lo anterior, se elabora el dictamen de revisión de la Cuenta Pública, mismo que es debatido en el Pleno de la Cámara de Diputados, de donde se genera el Decreto correspondiente que es publicado en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre.

En un segundo momento, el cual inicia aproximadamente en el mes de octubre, la Auditoría Superior de la Federación audita a las dependencias, entidades, Poderes y órganos autónomos contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de generar un Informe de Resultados, mismo que es presentado a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta

Pública dentro de los primeros 10 días del mes de septiembre del año siguiente al de recepción de la Cuenta Pública.

Es importante señalar que, dentro de la metodología utilizada por este órgano técnico de fiscalización para la determinación de los programas gubernamentales y unidades responsables a auditar, se consideran como referencia los siguientes aspectos: las prioridades nacionales y sectoriales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, las variaciones programáticas y presupuestales registradas en los programas gubernamentales, así como las inquietudes externadas por los diputados relativos a una serie de programas en particular.

En el Informe de Resultados citado con anterioridad se incluye una serie de sugerencias, recomendaciones y observaciones y, en su caso, la promoción ante las autoridades competentes del fincamiento de responsabilidades y resarcimiento de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal. Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación aplica un programa de seguimiento para verificar el cumplimiento de las acciones correctivas señaladas en dicho informe. A continuación se ilustran los periodos y eventos de la revisión externa, señalados con anterioridad: ^{32/}

^{32/} El Informe Previo contiene, en términos generales, una evaluación macroeconómica de las finanzas públicas y se estructura con los siguientes aspectos: marco jurídico y socioeconómico, cumplimiento de disposiciones legales y de principios de contabilidad gubernamental, análisis financiero y presupuestario, evaluación de programas, conclusiones y recomendaciones: en tanto que el Informe de Resultados presenta prácticamente, por excepción, las desviaciones e irregularidades que se detectan en las unidades responsables seleccionadas para su revisión.

FECHAS Y EVENTOS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO

Año fiscal A		Año fiscal B		Año fiscal C	
FECHA	EVENTO/ACTORES	FECHA	EVENTO/ACTORES	FECHA	EVENTO/ACTORES
Enero a Diciembre	Ejecución de metas y erogación de recursos aprobados en el año fiscal A. (Poderes de la Unión)	Enero a Junio 9	Validación, Integración y Elaboración de la Cuenta Pública del año fiscal A. (Poder Ejecutivo)	Primeros 10 días de Septiembre.	Entrega del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del año fiscal A, a la Cámara de Diputados por parte de la Auditoría Superior de la Federación. (Poder Legislativo)
		Junio 10	Presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. (Poder Ejecutivo)		
		Noviembre 10	Entrega del Informe Previo de la Revisión de la Cuenta Pública del año fiscal A, a la Cámara de Diputados por parte de la Auditoría Superior de la Federación. (Poder Legislativo)		

Como se observa en el esquema, la fiscalización por parte del Poder Legislativo resulta insatisfactoria en términos de oportunidad, debido a que no obstante que la Cuenta Pública se presenta 6 meses después de concluir el ejercicio fiscal (10 de junio), la Cámara de Diputados recibe un Informe Previo de su revisión 5 meses más tarde (10 de noviembre) y, otro, con un contenido más profundo (Informe de Resultados) 11 meses después (Septiembre del siguiente año al de presentación de la Cuenta Pública).

En efecto, se requiere que transcurran 21 meses a partir de la conclusión de un determinado ejercicio fiscal para que los diputados, en su papel de representantes populares, conozcan con un mayor grado de detalle y certeza el monto de los recursos públicos aplicados en los programas, su impacto en el alcance de las metas y objetivos comprometidos así como la legalidad de los actos administrativos ejecutados.

Como consecuencia de lo anterior, en el año 2000 se efectuaron reformas constitucionales a los artículos 73, 74 y 79 las cuales, en esencia, postulan la creación de una entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, encargada de la revisión de la Cuenta Pública; la asignación de mayores facultades y atribuciones a dicha entidad; y reduce el periodo de entrega del Informe de Resultados (31 de marzo del año siguiente al de su presentación) aproximadamente 6 meses.

Asimismo, en el mes de diciembre de 2000 se creó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual contempla también la revisión y evaluación de un Informe de Avance de Gestión Financiera del periodo comprendido del 1 de enero al 31 junio del ejercicio fiscal en curso, mismo que será presentado a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de agosto.

III.3. El registro programático-presupuestario en la Cuenta Pública (Debilidades)

Se entiende por Debilidades aquel conjunto de factores que "tienen un efecto negativo sobre los objetivos y estrategias". ^{33/} Esto es, se trata de aquellos puntos débiles inherentes a un determinado asunto, los cuales es necesario atender a efecto de evitar su crecimiento.

Cada una de las acciones instrumentales por la Administración Pública Federal, relativas tanto a la erogación de recursos fiscales como a la ejecución de metas, deben estar debidamente respaldadas por los documentos comprobatorios y justificativos respectivos, así como correctamente captadas a efecto de conformar el banco de datos de la actividad gubernamental. Esto es, crear la contabilidad del Gobierno Federal.

Lo anterior, en apego al artículo 81 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, misma que define al sistema de contabilidad gubernamental como aquel que comprende "la captación y registro de las operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar información que cuadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas."

El sistema de contabilidad gubernamental para su operación se integra de cuatro subsistemas básicos con propósitos específicos, como se ilustra a continuación. ^{34/}

^{33/} Matthias Sachse, Op. Cit., Pág. 140.

^{34/} La conceptualización de cada uno de los subsistemas de contabilidad gubernamental fue resumida de Raúl Castro Vásquez, Contabilidad Gubernamental Federal, Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Contadores Públicos, A.C., México, 1999. Págs. 133-143.

ELEMENTOS INTEGRANTES DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

SUBSISTEMA	PROPÓSITO GENERAL
1. Ingresos	Procesa el universo de las operaciones que el gobierno federal efectúa por concepto de recaudación de sus ingresos propios.
2. Movimientos de fondos federales	Registra la totalidad de los movimientos de fondos y valores del erario Federal.
3. Deuda Pública	Procesa los requerimientos de control y captación de las operaciones que el Gobierno Federal efectúa por concepto de Crédito Público.
4. Egresos	Regula la captura, registro, control y la generación de información de las operaciones que en materia de gasto público realiza el sector público así como de los resultados programáticos obtenidos.

Del funcionamiento adecuado de cada una de las partes del sistema de contabilidad depende la generación de datos confiables y oportunos, mismos que alimentan los diversos instrumentos de rendición de cuentas del Gobierno Federal: Informes de Gobierno, de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y de Autoevaluación, de Labores, Anuarios Estadísticos así como a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal es responsable de que la operación de los subsistemas se efectúe en estricto apego a las normas y principios que dicta la contabilidad gubernamental, así como a las reglas y lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los principios de contabilidad gubernamental se definen como aquellos fundamentos básicos para el registro de las operaciones y presentación de los correspondientes estados financieros, presupuestales, programáticos y económicos.

Dichos principios deben acatarse por cada una de las unidades responsables de la erogación de los recursos fiscales que fueron aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que a continuación se señalan: ^{35/}

- Ente. Se refiere a toda dependencia gubernamental con existencia propia e independencia que ha sido creado por ley o decreto.
- Base de registro. Los gastos deben ser reconocidos y registrados en el momento en que se devenguen ^{36/} y los ingresos cuándo se realicen.
- Cuantificación en términos de monetarios. Los derechos, obligaciones y en general las operaciones que realice el ente, serán registradas en moneda nacional.
- Periodo contable. La vida del ente se dividirá en periodos uniformes para efectos de registro de las operaciones y de la información acerca de las mismas.

^{35/} Raúl Catro Vázquez, Op.Cit., Págs. 12-15.

^{36/} Conforme al artículo 86 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se entiende por gasto devengado aquel que se contabiliza de acuerdo a la fecha de su realización independientemente de la de su pago.

-
- Costo histórico. Los bienes se deben de registrar a su costo de adquisición o a su valor estimado, en caso de que sean producto de una donación, expropiación o adjudicación.
 - 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.
 - Control presupuestal. Se refiere al 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.
 - Revelación 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.
 - Integración de la información. Cuando se integren informes financieros independientes en uno solo, deben eliminarse las transacciones efectuadas entre distintas unidades o entes y los estados financieros no deben reflejar superávit o déficit entre ellas.
 - Importancia relativa. Los estados financieros, presupuestales y patrimoniales, deben revelar todas las partidas que son de suficiente importancia para efectuar las evaluaciones o tomar decisiones.

-
- Consistencia o comparabilidad. Las políticas, métodos de cuantificación y procedimientos contables deben de ser los apropiados para la situación del ente, debiendo aplicarse con criterio uniforme a lo largo de un periodo a otro.
 - 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 presupuestal.

Considerando lo anterior, el artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y capítulo tercero de su Reglamento establece la obligación que tienen las entidades y dependencias, comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, de remitir en determinado tiempo y forma, la base de datos de la información financiera, presupuestal y contable que de pie a la formulación, validación, consolidación y presentación de la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal (véase Anexo Núm. 4).

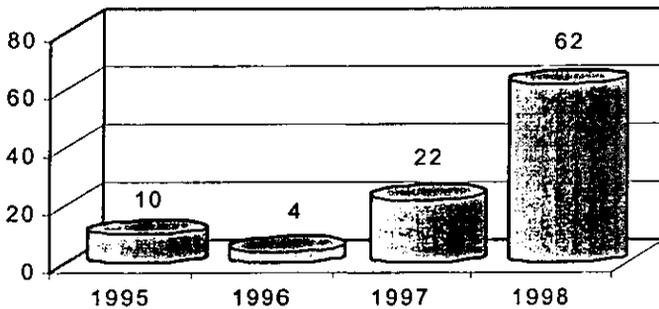
Durante los ejercicios fiscales de 1995, 1996, 1997 y 1998 la Cámara de Diputados y su órgano técnico de fiscalización emitió 98 recomendaciones, derivado de la revisión previa efectuada a la Cuenta Pública, a diversas dependencias y entidades del sector público federal, en las cuales evidencia la falta de apego a la reglamentación y lineamientos vigentes y aplicables para la presentación de los datos y explicaciones contenidos en dicho documento, como se señala en el cuadro siguiente:

RECOMENDACIONES FORMULADAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL POR EL PODER LEGISLATIVO

Año	Atendidas	Atendidas Parcialmente	No atendidas	Total
Por la Cámara de Diputados				
1995	-	1	-	1
1996	-	1	-	1
1997	2	-	-	2
1998	9	2	1	12
Subtotal	11	2	1	16
Por la Contaduría Mayor de Hacienda				
1995	2	7	-	9
1996	1	1	1	3
1997	15	5	-	20
1998	35	8	7	50
Subtotal	53	21	8	82
Total	64	25	9	98

Fuente: Contaduría Mayor de Hacienda, Informe Previo de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999, México 2000.

RECOMENDACIONES FORMULADAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL POR EL PODER LEGISLATIVO, 1995-1998



Fuente: Contaduría Mayor de Hacienda, Informe Previo de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1999, México 2000

Como se observa, el número de recomendaciones emitidas por ambos entes a la Administración Pública Federal aumentó en 1998 (62 recomendaciones) en más de seis veces a las observadas en 1995 (10 recomendaciones), asimismo, del total de recomendaciones generadas en el periodo 1995-1998 (98 recomendaciones) sólo el 65.3% de éstas (64 recomendaciones) habían sido solventadas completamente por las unidades responsables.

Lo anterior denota por un lado, que la Administración Pública Federal ha incrementado su desapego y falta de observancia a la reglamentación y lineamientos vigentes en la materia y, por otro lado, que el Poder Legislativo no ha efectuado un seguimiento estricto encaminado a solventar los incumplimientos que él mismo observó.

III. 4. La desvinculación social del proceso de rendición de cuentas (Amenazas)

Las amenazas constituyen el conjunto de aspectos de un determinado asunto que llama la atención por estar propenso a causar desmejoras y "un efecto negativo sobre el proceso que conlleva a la consecución del objetivo." ^{37/}

Es innegable que en el México Moderno la rendición de cuentas se ha desarrollado cada día más conforme al contexto social, económico y político que ha privado en el tiempo. Prueba de ello es la variedad de instrumentos que la sociedad en general tiene a su alcance para informarse de aquellos

^{37/} Matthias Sachse, *Op. Cit.*, Pág. 109

aspectos que le interesan y afectan directamente, así como de la diversa legislación y normatividad generada para regular dicha actividad.

Un principio básico de la rendición de cuentas es entender que el destinatario de esta actividad es inminentemente la sociedad. Sin embargo, no se debe olvidar que dicha acción no concluye en la generación y presentación de información gubernamental. El proceso continúa y se enriquece en la medida en que los actores inmersos en esta acción buscan y refuerzan los mecanismos para incidir en la forma y contenido de la información que se genera.

Está institucionalizado que el Poder Ejecutivo haga del conocimiento al Poder Legislativo (artículo 74 constitucional) del detalle del estado que guarda la Administración Pública y la economía en general del país, en este caso a través de la Cuenta Pública. Los representantes populares tienen así, en su encargo, una tarea de primer nivel que se refleja en el avance democrático del país, dado que cuentan con la posibilidad de incidir directamente en la actividad informativa y transitarla hacia lo formativo en beneficio de la ciudadanía.

Por lo anterior, se juzga como amenaza para el avance del proceso de rendición de cuentas la descoordinación y alejamiento de la ciudadanía con sus representantes seleccionados, toda vez que esto resulta contradictorio con el intercambio y retroalimentación de intereses, opiniones, ideas y propuestas que nutren y afinan los productos informativos que derivan en una evaluación más completa acerca de la utilidad, gasto y desempeño de los programas gubernamentales así como de sus unidades ejecutoras responsables.

III.5. Hacia una nueva rendición de cuentas a la luz de las políticas públicas

Del diagnóstico efectuado se desprende que, en la rendición de cuentas de los programas gubernamentales a través de la Cuenta Pública, existen los siguientes actores: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, organizaciones sociales y privadas, círculos académicos y de investigación, así como la ciudadanía en general. Las interacciones entre ellos se establecen a través del marco jurídico y normativo existente, de las relaciones interinstitucionales generadas entre ellos, y de las posiciones políticas específicas que en el seno de la institución se alberga.

Tomando en cuenta los factores que determinan la interacción de los actores se puede identificar tres tipos de relaciones en la rendición de cuentas de los programas gubernamentales a través de la Cuenta Pública.

La primera relación es la que se genera entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo mediante la entrega y recepción de la Cuenta Pública y la fiscalización de los resultados de los programas gubernamentales contenidos en dicho documento.

La segunda relación es entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones sociales y privadas, círculos académicos y de investigación, así como la ciudadanía en general a través de la entrega, revisión y consulta de la Cuenta Pública.

La tercera relación tiene que ver con el tratamiento que existe entre el Poder Legislativo y las organizaciones sociales y privadas, círculos académicos y de investigación, así como la ciudadanía en general mediante el intercambio y retroalimentación de información a efecto de incidir en la manera como se efectúa la rendición de cuentas.

Como se mencionó anteriormente la Cuenta Pública puede modificarse por tres causas: debido a cambios generados por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a modificaciones impulsadas por recomendaciones del Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, mediante el decreto de revisión de la Cuenta anual; y a recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración de sus Informes.

Considerando las tres relaciones citadas y la factibilidad de incidir en la estructura y presentación del documento analizado se requiere que en beneficio de la rendición de cuentas de los programas gubernamentales:

- ⇒ La Administración Pública Federal se apegue y acate el espíritu de cada uno de los elementos considerados en la Reforma al Sistema Presupuestario, con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de la información generada y de aportar mayores elementos que faciliten la evaluación de las prácticas gubernamentales.

- ⇒ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su papel de concentradora del proceso presupuestario, establezca una campaña de difusión intensa hacia la ciudadanía en general en relación con los cambios generados en el marco de la reforma presupuestal implantada así

como de sus ventajas, a efecto de fomentar un mayor interés por la consulta de la Cuenta Pública y de otra información oficial en general.

- ⇒ El Poder Legislativo, en su carácter de representante de la ciudadanía, continúe y refuerze las tareas de fiscalización que ha venido ejecutando hasta la fecha.

- ⇒ La Administración Pública Federal considere en sus acciones de planeación, programación y presupuestación la evaluación que el órgano técnico de la Cámara de Diputados efectuará al recién creado instrumento de rendición de cuentas (Informe de Avance de Gestión Financiera semestral del Gobierno Federal), que redunde en estimaciones financieras y de metas más apegadas a la realidad, y en un mayor grado de certeza de lo que se registrará en la Cuenta Pública.

- ⇒ La Administración Pública Federal refuerze la operación de su sistema de contabilidad gubernamental a efecto de que los registros plasmados en la Cuenta Pública se ajusten a las normas y lineamientos establecidos en la materia, con el propósito de que dicho documento incremente sus niveles de confiabilidad y de consulta.

- ⇒ El Poder Legislativo lleve a cabo un estricto programa de seguimiento de sus recomendaciones emitidas derivadas de la revisión de la Cuenta Pública a efecto de impulsar su debido cumplimiento y la generación de acciones de mejora en la presentación de los resultados gubernamentales alcanzados.

⇒ Los representantes populares incrementen su vinculación con las organizaciones sociales y privadas, círculos académicos y de investigación y, así como con la ciudadanía a efecto de lograr un mayor involucramiento y retroalimentación de opiniones, inquietudes y propuestas que deriven tanto en una selección óptima de los programas a fiscalizar como en el enriquecimiento del debate público para la toma de decisiones.

III.6. La evaluación del esquema de mejora de la rendición de cuentas

El proceso de evaluación contemplado en esta propuesta de política pública se conformará por el levantamiento de encuestas a determinados grupos de población; el monitoreo relativo a la actualización de la legislación y normatividad aplicable; y el establecimiento de indicadores a una serie de acciones propuestas en la aplicación de la política pública, como a continuación se detalla:

En el primer caso se consideraría el levantamiento de un cuestionario a las organizaciones sociales y privadas, centros de investigación y académicos, así como con la ciudadanía, de cuyo número y áreas geográficas se determinarían con base en técnicas de muestreo aplicadas, a fin de conocer la opinión que se tiene con respecto al grado de asequibilidad de la información gubernamental generada, del conocimiento en el manejo de la Cuenta Pública, y de los resultados obtenidos por la gestión estatal.

Cabe señalar que, el levantamiento de cuestionarios de opinión a la población es una herramienta consistente para medir en parte el proceso de rendición de cuentas, sin embargo, su utilización es compleja en términos de los costos que representa dicho instrumento.

En el segundo caso, se cuantificará y analizará los cambios efectuados a la legislación aplicable en un periodo de tiempo determinado lo que, permitirá medir y conocer el grado y la forma en que se está adecuando la normatividad para responder con eficacia, oportunidad y mayor participación social a las necesidades democráticas de difusión del quehacer público.

Asimismo, y en el tercer y último caso, se contemplará el establecimiento de indicadores básicos, los cuales tienen como objetivo reflejar el número de inconsistencias y falta de apego a la normatividad detectadas por el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y de su órgano técnico de fiscalización) en su revisión efectuada anualmente, con relación a la información presentada en la Cuenta Pública por parte de las dependencias y entidades, como se ilustra a continuación:

INDICADORES DE EVALUACIÓN

Número de recomendaciones emitidas por la ASF relativas a la integración de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal =

Número de recomendaciones emitidas por la Cámara de Diputados relativas a la integración de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal =

Número de recomendaciones atendidas por la Administración Pública Federal
Número de recomendaciones emitidas por la ASF X 100

Número de recomendaciones atendidas por la Administración Pública Federal
Número de recomendaciones emitidas por la Cámara de Diputados X 100

El establecimiento de estos indicadores básicos permitirá evaluar en qué medida las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en segundo término, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de ente globalizador del proceso de programación-presupuestación, presentan su información acorde a las necesidades públicas; incumplen la normatividad aplicable en materia de presentación de la Cuenta Pública y si atienden las observaciones-recomendaciones emitidas por los entes encargados constitucionalmente de revisar y evaluar los resultados anuales de la gestión pública.

Conclusiones

Es un hecho trascendente que en el México moderno la ciudadanía se encuentra día a día con mayores elementos para demandar, criticar y proponer en los asuntos públicos que constituyen la agenda de gobierno. Por lo cual, las estructuras del Estado (gobierno y Administración Pública) se han visto permeadas por una mayor propensión a mejorar sus procesos, servicios y productos cotidianos como resultado de una serie de cambios impulsados a nivel mundial así como internos.

Por lo que corresponde a la Administración Pública, contemplada como una actividad concreta de gobierno, ésta ha mostrado un desarrollo constante en su extensión y atribuciones derivado de las características propias del sistema político y de gobierno que han imperado a largo del recorrido histórico de la Nación, a efecto de responder al cumplimiento de los objetivos y metas fijadas por los gobiernos en turno.

Una acción específica y constante de la Administración Pública es la rendición de cuentas, la cual constituye uno de los elementos de difusión internacional que se juzgan necesarios para consolidar la democracia política en una Nación. Por lo anterior, la Administración Pública se ha visto en la necesidad de implementar mecanismos que respondan a la demanda de una rendición de cuentas mucha más desagregada, difundida y constatable.

La Cuenta Pública es uno de los mecanismos que ha existido desde el nacimiento del México independiente, misma que responde a la necesidad de informar a la sociedad del estado general que guardan los negocios públicos.

La Cuenta Pública es el documento anual que permite, con cierto grado de confianza, observar la orientación de los recursos utilizados y el impacto de las acciones emprendidas en el marco de la instrumentación de los programas gubernamentales, así como su congruencia con los estimado y aprobado al inicio de un ejercicio fiscal por los representantes populares.

La rendición de cuentas es un problema público en la medida en que ha sido incorporado a la agenda de actuación pública toda vez que el Gobierno Federal ha reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la necesidad atenderlo derivado de la demanda de la ciudadanía.

La rendición de cuentas de los programas gubernamentales puede ser tratada bajo el enfoque del estudio de las políticas públicas toda vez que es una herramienta de gobierno encaminada a atenuar los problemas públicos de una sociedad. La metodología de este enfoque de estudio aporta elementos para conocer y ampliar la dinámica del y en el proceso de rendición de cuentas como un problema público que debe ser atendido por el Gobierno sí, pero con la participación indispensable de otros actores políticos (Poderes Públicos, organizaciones sociales, partidos políticos, entre otros).

Los principios básicos de este cuerpo metodológico tienen que ver con el estudio detallado y sistemático de las causas y efectos de los problemas públicos; de los actores políticos, sociales y económicos que se encuentran inmersos; de los consensos alcanzados en la definición de líneas de

acción; de la interdisciplinariedad en la formulación de alternativas decisorias; de la puesta en práctica de la acción seleccionada dentro de la estructura del aparato estatal y en la sociedad; de la corresponsabilidad de los actores involucrados en las decisiones tomadas; y de la evaluación sistemática de lo propuesto.

Con base en la metodología anterior podemos afirmar que un principio básico de la rendición de cuentas es entender que el destinatario de esta actividad es inminentemente la sociedad. Sin embargo, no se debe olvidar que dicha acción no concluye en la generación y presentación de información gubernamental. El proceso continúa y se enriquece en la medida en que la población busca y refuerza los mecanismos para incidir en la forma y contenido de la información que se genera.

De esta manera, bajo la perspectiva de la política pública:

Se considera que la eficacia de la Cuenta Pública es satisfactoria en términos de su asequibilidad para su consulta dado su alto grado de difusión en diversos medios de información. Asimismo, en términos de su estructura, derivado de los últimos cambios efectuados por el Gobierno Federal, toda vez que facilita la evaluación y monitoreo de los programas, no obstante se requiere un mayor apego y observancia a la normatividad y legislación aplicable para su integración por parte de la Administración Pública Federal.

Se considera que la oportunidad de la Cuenta Pública es satisfactoria en términos de los tiempos de su presentación y de la suficiencia de la información relativa a los programas gubernamentales, lo

cual permite por un lado, atender las expectativas de la sociedad de conocer inmediatamente los resultados alcanzados y, por otro lado, dar mayores elementos de juicio para apreciar el desempeño de determinados programas.

Se considera que la participación social para incidir en su estructura y necesidad de información es poco satisfactoria dado que normativamente la Cuenta Pública puede modificarse por tres causas: debido a cambios generados por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a modificaciones impulsadas por recomendaciones del Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, mediante el decreto de revisión de la Cuenta anual; y a recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración de sus Informes Previo y de Resultados.

Considerando las interacciones que se generan entre los actores inmersos en este problema público, se requiere tomar medidas encaminadas a cumplir con el espíritu de la rendición de cuentas, tales como: que la Administración Pública Federal refuerce y acate la observancia de los lineamientos y normas que regulan la integración de la Cuenta Pública; que el Poder Legislativo continúe y refuerce el proceso de fiscalización que ha venido desarrollando hasta la fecha así como el seguimiento del cumplimiento de sus recomendaciones dirigidas al Ejecutivo; que los representantes ciudadanos del Poder Legislativo, los cuales tienen a su cargo la fiscalización externa del Poder Ejecutivo, incrementen su coordinación con sus representados a efecto de nutrir la evaluación de los resultados alcanzados y enriquecer el debate de los asuntos públicos; que la ciudadanía tenga conocimiento amplio de los últimos cambios generados en la presentación de dicho documento.

De esta manera, se hace necesario también impulsar la construcción de consensos, mayores grados de apertura al diálogo, desarrollo de la capacidad de negociación, así como el establecimiento de compromisos y responsabilidades en las decisiones tomadas por parte de los actores inmersos en el proceso, lo cual derivará innegablemente tanto en un mejoramiento de la rendición de cuentas, como en un intercambio saludable para la consolidación de un régimen participativo, negociador y respetuoso de la Ley.

Anexos

Cuadro Núm.1: Comparativo de las reformas a los artículos 73, 74 y 79 de la Carta Magna relativos a la figura de fiscalización del Poder Legislativo.

Cuadro Núm.2: Funciones, Programas Sectoriales y Programas Especiales considerados en la Nueva Estructura Programática.

Cuadro Núm.3: Apartado Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal, 1999.

Cuadro Num.4: Legislación aplicable a la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Cuadro Anexo Núm. 1

COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CARTA MAGNA
RELATIVOS A LA FIGURA FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO

ANTERIOR	ACTUAL
<p>ARTÍCULO. 73- El Congreso tiene facultad XXIV- Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.</p>	<p>"ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad: XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;</p>
<p>ARTÍCULO. 74- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la a Contaduría Mayor.</p> <p>III-Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.</p> <p>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.</p>	<p>ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;</p> <p>III. Derogada</p> <p>IV.</p> <p>Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán</p>

COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CARTA MAGNA RELATIVOS A LA FIGURA FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO

ANTERIOR	ACTUAL
	las responsabilidades de acuerdo con la Ley.
<p>ARTICULO. 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:</p> <p>I- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV:</p> <p>II- Recibir, en su caso protesta del presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación,</p> <p>III- Resolver los Asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión. Las iniciativas del ley y proposiciones de la Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vaya dirigidas, a fin de que despachen en el inmediato periodo de sesiones.</p> <p>IV- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos</p>	<p>De la Fiscalización Superior de la Federación</p> <p>ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.</p> <p>También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.</p> <p>Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un</p>

COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CARTA MAGNA
RELATIVOS A LA FIGURA FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO

ANTERIOR	ACTUAL
<p>terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.</p>	<p>informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.</p>
<p>V- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte así como a sus solicitudes de licencia que le somete el Presidente de la República.</p>	<p>II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.</p>
<p>VI- Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar el interino que supla esa, falta y,</p>	<p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.</p>
<p>VII-Ratificar los nombramientos que le Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y de más jefes superiores del Ejército, Armado y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.</p>	<p>III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y</p>
<p>VIII-Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sea presentadas por los legisladores Federales.</p>	
<p>IX-{Derogada}.</p>	

COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CARTA MAGNA
RELATIVOS A LA FIGURA FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO

ANTERIOR	ACTUAL
	<p>IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá</p>

Cuadro Anexo Núm. 1

COMPARATIVO DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73, 74 Y 79 DE LA CARTA MAGNA
RELATIVOS A LA FIGURA FISCALIZADORA DEL PODER LEGISLATIVO

ANTERIOR	ACTUAL
	<p>formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p> <p>Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.</p>

Cuadro Anexo Núm. 2
FUNCIONES DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

CLAVE	DENOMINACIÓN
01	Legislación
02	Impartición de justicia
03	Fortalecimiento de procesos democráticos
04	Procuración de justicia
05	Defensa del territorio y mares nacionales
06	Gobierno
07	Educación
08	Salud
09	Seguridad social
10	Laboral
11	Abasto y asistencia social
12	Desarrollo regional y urbano
13	Desarrollo agropecuario
14	Medio ambiente y recursos naturales
15	Energía
16	Comunicaciones y transportes
17	Otros servicios y actividades económicas

Cuadro Anexo Núm. 2
PROGRAMAS SECTORIALES DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

CLAVE	DENOMINACIÓN
01	Plan Nacional de Desarrollo
02	Programa Legislativa
03	Programa de Impartición
04	Programa Nacional de procuración e importación de justicia
05	Programa para un Nuevo Federalismo
06	Programa de Seguridad Publica y Protección Civil
07	Programa de Prevención y readaptación Social
08	Programa Nacional de población
09	Programas Nacional de la Mujer
10	Programa de financiamiento del Desarrollo
11	Programa para superar la Pobreza
12	Programa de Desarrollo Urbano
13	Programa de Vivienda
14	Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios
15	Programa de Modernización de la Administración Pública
16	Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía
17	Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor
18	Programa de Política Industrial y Desregulación Económica
19	Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones

Cuadro Anexo Núm. 2
PROGRAMAS SECTORIALES DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

CLAVE	DENOMINACIÓN
20	Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural
21	Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes
22	Programas de Desarrollo Informático
23	Programas de Desarrollo Educativo
24	Programa de Cultura, Ciencia, y Tecnología
25	Programa de Educación Física y Deporte
26	Programa de Reforma del Sector Salud
27	Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales
28	Programa de Desarrollo del Sector Turismo
29	Programa de Medio Ambiente
30	Programa de Pesca
31	Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables
32	Programa Hidráulico
33	Programa para Atender la Agenda del Desarrollo Sustentable

Cuadro Anexo Núm. 3

PROGRAMAS ESPECIALES DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

CLAVE	DENOMINACIÓN
01	Programas de la Alianza para el Campo
02	Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
03	Programa Nacional de Uso Eficiente de la Infraestructura Hidráulica
04	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
05	Programa de Alimentación, Salud y Educación
06	Programa de Ampliación de Cobertura
07	Programa de Superación del Personal Académico
08	Programa de Empleo Temporal
09	Programa de Cien Ciudades
10	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados
11	Programa de Calidad Integral y Modernización
12	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
13	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
14	Programa de Telefonía Rural
15	Programa de Seguridad Pública

LEGISLACIÓN APLICABLE A LA INTEGRACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

ARTICULO 43.- 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 Programación y Presupuesto, la que será responsable de formular la Cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la 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 las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al Presidente de la República, para que éste 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 Programación y Presupuesto para los fines señalados en el primer párrafo.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

CAPITULO III

**De la Información y la Formulación
de la Cuenta Pública**

ARTICULO 112.- Las entidades citadas en las fracciones I a V del Artículo 2o. de la Ley deberán proporcionar a la Secretaría la siguiente información:

I. Mensualmente, dentro de los primeros quince días del mes siguiente:

- a) Estado del Ejercicio del Presupuesto, y
 - b) Estado del Pasivo Circulante del Gobierno Federal.
- Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar:
- c) Estado Analítico de Ingresos;
 - d) Estado de la Deuda Pública del Gobierno Federal, y
 - e) Análisis de disposiciones y pagos de la Deuda Pública del Gobierno Federal;

II. Bimestralmente, dentro de los primeros quince días del mes siguiente:

- a) Balance General o Estado de Situación Financiera;

LEGISLACIÓN APLICABLE A LA INTEGRACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

- b) Estado de Resultados;
- c) Estado de Rectificaciones a Resultados de Ejercicios Anteriores;
- d) Estado de Costo de Programas;
- e) Estado de la Cuenta Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería ;
- f) Información sobre el avance de metas por programas, subprogramas o proyectos, en especial prioritarios, estratégicos y multisectoriales. En caso de desviaciones a las metas, se deberán especificar las causas que las originen;
- g) Tratándose de las entidades mencionadas en las fracciones IV y V del Artículo 2o. de la Ley, información sobre la aplicación por concepto de Erogaciones Imprevistas y Gastos de Orden Social, especificando el objeto del gasto, importes autorizados y acciones que las generaron, y
- h) Información sobre la ejecución de los recursos por Subsidios y Aportaciones autorizados y ministrados a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidad de las erogaciones, así como el destino último de aplicación.

III. En la primera quincena de enero de cada año, información relativa a sus compromisos de pago por concepto de servicios personales;

IV. Informe quincenal de lo pagado por concepto de servicios personales, y

V. Otra información complementaria que les solicite la Secretaría, en la forma y plazos que ésta determine.

ARTICULO 113.- Las entidades a que se refieren las fracciones VI a VIII del Artículo 2o. de la Ley deberán enviar a la Secretaría la siguiente información:

I. Mensualmente, dentro de los primeros quince días del mes siguiente:

- a) Balance General o Estado de Situación Financiera;
- b) Estado de Resultados;
- c) Estado de Costo de Producción y Ventas;
- d) Estado de Origen y Aplicación de Recursos;
- e) Estado Analítico de Ingresos;
- f) Estado de Detalle del Presupuesto de Egresos;
- g) Flujo de Efectivo;
- h) Informe de Gastos-Ingresos en Divisas;
- i) Resumen del Ejercicio Presupuestal Financiero devengado;
- j) Resumen del Ejercicio Programático del Presupuesto devengado, y
- k) Informe Presupuestal del Flujo de Efectivo.

II. Bimestralmente, dentro de los primeros quince días del mes siguiente:

- a) Estado del Pasivo Titulado;
- b) Información sobre el avance de metas, por programas, subprogramas o proyectos en especial prioritarios, estratégicos y multisectoriales. En caso de desviaciones a las metas, se deberán especificar las causas que

LEGISLACIÓN APLICABLE A LA INTEGRACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

las orígenes;

c) Información sobre la ejecución de los recursos por Subsidios y Aportaciones, autorizados y ministrados a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidad de las erogaciones, así como del destino último de aplicación,

III. Trimestralmente, dentro de los diez días del mes siguiente, informe sobre el Estado de Variación del Activo Fijo, y

IV. Otra información complementaria que les solicite la Secretaría, en la forma y plazos que ésta determine.

La información a que se refiere este artículo deberá contar con la aprobación de la respectiva entidad coordinadora de sector, por cuyo conducto se hará llegar a la Secretaría.

En caso de que la Secretaría no reciba la información o la que reciba no cumpla con la forma y plazos establecidos por ésta, la podrá solicitar directamente a las entidades coordinadas.

ARTICULO 114.- Las entidades que participen en la realización de programas de carácter multisectorial, estratégico o prioritario reportarán bimestralmente a la Secretaría dentro de los primeros quince días del mes siguiente, las realizaciones financieras y de metas que tengan a su cargo, especificando, entre otras: la identificación del proyecto, la entidad responsable, la ubicación geográfica, las metas que se realizaron y el monto financiero que se aplicó.

ARTICULO 115.- Los beneficiarios de subsidios y aportaciones, otorgados con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán rendir cuenta detallada de la aplicación de los fondos a la Secretaría, así como la información y justificación correspondiente en la forma y plazos en que la propia Secretaría requiera. Tratándose de entidades señaladas en las fracciones VI, VII y VIII, del Artículo 2o. de la Ley, deberán proporcionar la cuenta y demás información a que se refiere este artículo por conducto y con la aprobación de la entidad coordinadora de sector que corresponda.

El incumplimiento en la rendición de la cuenta comprobada motivará, en su caso, la inmediata suspensión de las subsecuentes ministraciones de fondos que por el mismo concepto se hubieren autorizado, así como el reintegro de lo que se haya suministrado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá aplicar directamente los estímulos fiscales y controlar, vigilar y evaluar sus resultados.

ARTICULO 116.- La Secretaría hará del conocimiento de las entidades coordinadoras de sector sus requerimientos de información consolidada, para lo cual dictará las normas y lineamientos necesarios.

ARTICULO 117.- Corresponderá a las entidades coordinadoras de sector captar y validar la información que sus entidades coordinadas deban remitir a la Secretaría.

Asimismo, en caso de destacar desviaciones, determinarán sus posibles causas y efectos, proponiendo las medidas correctivas necesarias.

ARTICULO 118.- Las entidades coordinadoras de sector darán a conocer a sus entidades coordinadas la forma, términos y periodicidad conforme a los cuales deberán proporcionarle información contable, financiera, presupuestal, programática y económica, tanto para efectos de consolidaciones sectoriales, como para otros fines específicos.

LEGISLACIÓN APLICABLE A LA INTEGRACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

ARTICULO 119.- Las entidades coordinadoras de sector formularán consolidaciones sectoriales de la información contable, financiera, presupuestal, programática y económica, de acuerdo con sus necesidades y para satisfacer los requerimientos de la Secretaría.

ARTICULO 120.- Las entidades mencionadas en las fracciones I a V del Artículo 2o. de la Ley que desconcentren las funciones de su unidad central de contabilidad, quedarán obligadas, a través de la misma unidad, a consolidar su información.

ARTICULO 121.- Las entidades coordinadoras de sector cuidarán que la información sectorial consolidada que proporcionen a la Secretaría cumpla con las normas y lineamientos establecidos.

ARTICULO 122.- La Secretaría dará a conocer a las entidades de quienes deba recabar información, a más tardar el día treinta de noviembre de cada año, las instrucciones y formatos para obtener de éstas los datos necesarios para la elaboración de la Cuenta Pública.

ARTICULO 123.- Las entidades señaladas en las fracciones I a V del Artículo 2o. de la Ley deberán proporcionar a la Secretaría, para la formulación de la Cuenta Pública, la siguiente información:

I. Anualmente, a más tardar el quince de marzo:

- a) Balance General o Estado de Situación Financiera;
- b) Estado de Resultados;
- c) Estados de Rectificaciones a Resultados de Ejercicios Anteriores;
- d) Estado de Ejercicio del Presupuesto;
- e) Estado de Rectificaciones al Presupuesto de Años Anteriores;
- f) Estado de Costo de Programas;
- g) Estado de la Cuenta Fondo Presupuestario Disponible en Tesorería, y
- h) Estado del Pasivo Circulante del Gobierno Federal.

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionarle:

- i) Estado Analítico de Ingresos;
- j) Estado Analítico de Devoluciones de Años Anteriores;
- k) Estado de Regionalización de los Ingresos del Gobierno Federal;
- l) Estado de la Deuda Pública del Gobierno Federal;
- m) Estado de Movimientos Relativos al Pasivo del Gobierno Federal;
- n) Estado de Financiamiento del Gobierno Federal;
- ñ) Análisis de los Financiamientos Internos y Externos;
- o) Análisis de los Financiamientos Renovados, deudas asumidas y ajustes a la deuda, y
- p) Análisis de los Financiamientos Transferidos a organismos descentralizados y otras entidades;

II. Información para integrar el apartado de Resultados Generales;

III. Información para integrar los Estados Programáticos, y

IV. Otra información complementaria que solicite la Secretaría.

ARTICULO 124.- Las entidades a que se refieren las fracciones VI a VIII del Artículo 2o. de la Ley deberán

LEGISLACIÓN APLICABLE A LA INTEGRACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

proporcionar a la Secretaría para la formulación de la Cuenta Pública, la siguiente información:

- I. Anualmente, a más tardar el treinta y uno de marzo:
 - a) Balance General o Estado de Situación Financiera;
 - b) Balance General o Estado de Situación Financiera Comparativo;
 - c) Estado de Cambio en la Situación Financiera;
 - d) Estado de Resultados Comparativo;
 - e) Estado de Detalle del Presupuesto de Egresos;
 - f) Estado Analítico de Ingresos;
 - g) Estado del Pasivo Titulado;
 - h) Estado del Patrimonio de Organismos Descentralizados, y
 - i) Estado de Costo de Producción;
- II. Información para integrar el apartado de Resultados Generales;
- III. Información para integrar los Estados Programáticos, y
- IV. Otra información complementaria que solicite la Secretaría.

La información a que se refiere este artículo deberá contar con la aprobación de la respectiva entidad coordinadora de sector, por cuyo conducto se hará llegar a la Secretaría, sin perjuicio de que en caso de incumplimiento la solicite directamente a las entidades coordinadas.

ARTICULO 125.- La Secretaría emitirá y dará a conocer a las entidades comprendidas en las fracciones VI a VIII del Artículo 2o. de la Ley, que deban rendir información para efectos de Cuenta Pública, los catálogos de reclasificación de sus cuentas; a más tardar el día treinta de noviembre de cada año.

ARTICULO 126.- La información que para efectos de formulación de la Cuenta Pública deban proporcionar a la Secretaría las entidades a que se refieren las fracciones VI a VIII del Artículo 2o. de la Ley, deberá estar debidamente reclasificada, de conformidad con los catálogos que para tal fin emita la propia Secretaría.

Asimismo, dicha información deberá estar respaldada por dictamen de contador público.

ARTICULO 127.- Las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII del Artículo 2o. de la Ley deberán proporcionar al contador público designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para realizar la auditoría externa la información a dictaminar, a más tardar el quince de febrero del año siguiente al cual se refieran las cifras.

ARTICULO 128.- Las entidades que se citan en las fracciones I a V del Artículo 2o. de la Ley, que lleven a cabo el registro de sus operaciones financieras y presupuestales en sistemas de procesamiento electrónico de datos, deberán suministrar la información requerida por la Secretaría para la elaboración de la Cuenta Pública, en la forma y medios por ella señalados.

ARTICULO 129.- La Secretaría reclasificará, cuando sea necesario, la información que le proporcionen las entidades para efectos de consolidación y presentación de la Cuenta Pública.

Bibliografía

Adam, Adam, Alfredo, La Fiscalización en México, UNAM, 1986.

Aguilar, Villanueva Luis F, El Estudio de Políticas Públicas, Porrúa, México, 2000.

Ayala, Espino José Luis, Límites del Estado Límites del Mercado, INAP, México, 1992.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, Siglo XXI, España, 1985.

Cámara de Diputados, Informe Previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1999, México, 2000.

Castro Vásquez Raúl, Contabilidad Gubernamental Federal, Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Contadores Públicos, México, 1999.

Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública, México, Primera Edición.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ED Alco, México, 2000

Documento de trabajo: Elaboración y Evaluación de indicadores de Calidad y Productividad, Profesionales en Optimización de Sistemas, S.A de C.V (Curso taller impartido en septiembre de 2000).

Documento de Trabajo: Evaluación Técnica de Programas de la Administración Pública Federal, Centro de Estudios de Administración Aplicada (Curso-Taller impartido en Noviembre de 1999).

Documento de trabajo: La Nueva Estructura Programática del Gobierno Federal, Centro de Estudios de Administración Aplicada (Curso-Taller impartido en Noviembre de 1999).

Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ed. Ariel, España, 1984.

Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, Porrúa, México, 1998

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 2000.

Montes de Oca, Malvez Juan, Políticas Públicas para Asunto de Gobierno, material proporcionado en el Seminario-Taller Extracurricular "Políticas Públicas para Asunto de Gobierno", el cual se encuentra en proceso de Publicación.

O' Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, Transiciones desde un Gobierno Autoritario, Paidós, México, 1986.

Pardo, María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, INAP, México, 1996.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-200, México.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de Diciembre de 2000.

Rojas, Soriano Raúl, Guía para Realizar Investigaciones Sociales, UNAM, 1985.

Sánchez, González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México, INAP, México, 1998.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Metodología en Modernización en la Administración Pública (Planeación Estratégica), México, 1998.

Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio Fiscal de 1999, México, 2000.

Apartados:

Resultados Generales

Ejercicio Programático del Gasto Devengado del Gobierno Federal, Ramo II Educación

Análisis Programático

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática, 1998, México, 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistemas de Evaluación del Desempeño de Programas Gubernamentales (Documento de Trabajo), México, 1997.

Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Guía para la Definición de Indicadores, México, 1998.

Soubirats, Joan, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989.