



# Programa en **Auditoría Gubernamental**

Elaboración de Procesos para  
la Rendición de Cuentas

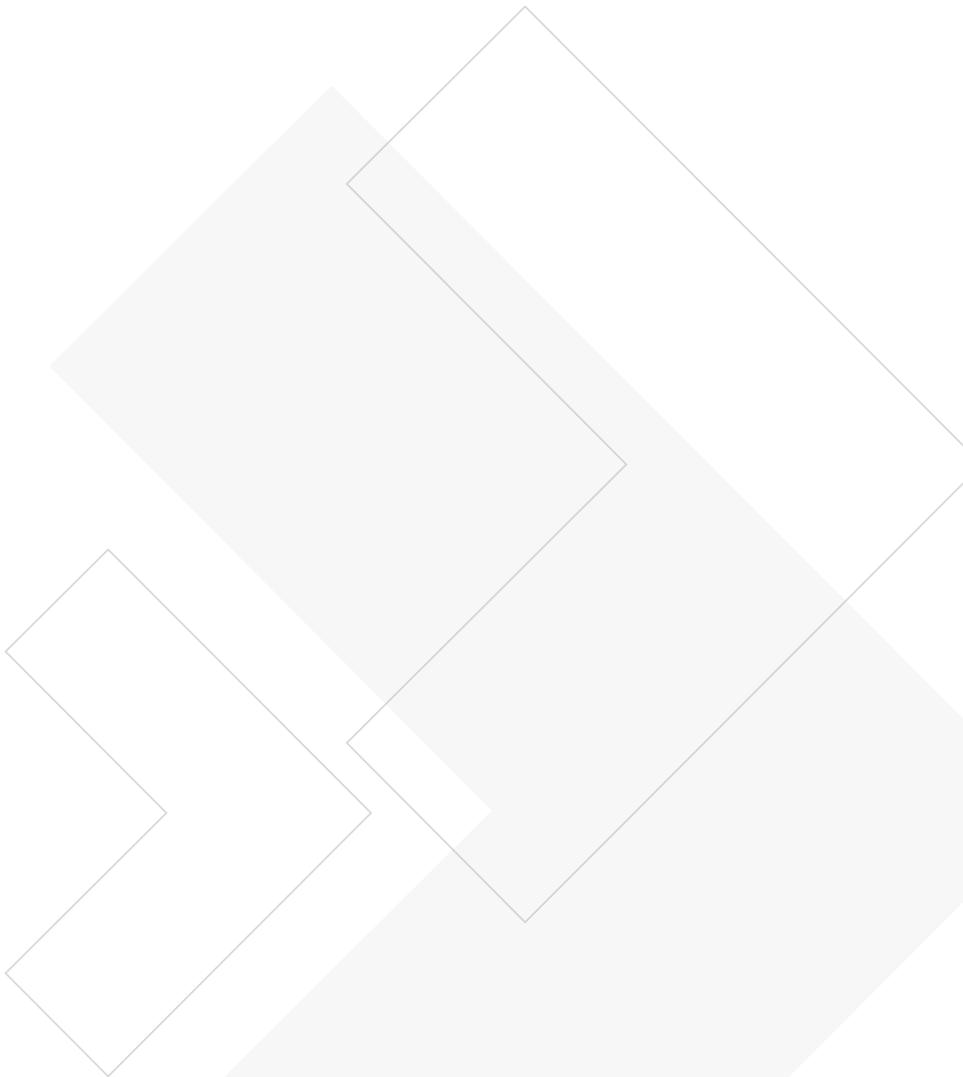
## **Sesión 5.**

El informe de Gobierno desde lo jurídico



# Contenido

Objetivo general	.....	3
Introducción	.....	4
1 Marco jurídico	.....	5
2 Lineamientos	.....	6
Conclusión	.....	8
Referencias	.....	9



## Objetivo general

Estructurar los requisitos de un informe de Gobierno, a partir de la revisión del marco jurídico y sus lineamientos, con la finalidad de identificar las normas básicas que requiere un documento de dicha índole.

# Introducción

En la actualidad, la función pública requiere herramientas y documentos que permitan que la ciudadanía esté informada sobre el actuar de sus autoridades. Uno de estos documentos es el informe de Gobierno, el cual cuenta con una larga tradición dentro de la política mexicana, y cumple con varias finalidades. La primera es como herramienta de comunicación política. La segunda, como elemento sustantivo de un ambiente político, y la tercera y última, como instrumento de rendición de cuentas y transparencia.

En esta sesión abordaremos los criterios jurídicos relacionados con el informe de Gobierno, no sin antes hacer un breve recorrido alrededor de sus finalidades o dimensiones. Pero ¿qué relación tiene el informe de Gobierno con una asignatura de rendición de cuentas? Normalmente, estamos habituados a observar el informe de Gobierno únicamente como el momento en que la cabeza del Poder Ejecutivo, ya sea del gobierno federal, estatal o municipal, rinde un discurso y brinda cierta información a la ciudadanía; sin embargo, ello no es más que el acto protocolario, hasta cierto punto, no oficial, pero no por ello menos importante. El verdadero momento protocolario consiste en la lectura de extractos del informe de Gobierno ante el Poder Legislativo, pues la obligación legal implica únicamente presentar el informe por escrito ante la Cámara de Diputados o Cabildo, dependiendo si se trata de un gobierno federal, estatal o municipal.

La dimensión de comunicación política es la más utilizada por las distintas administraciones, a tal grado de que, en México, el día primero de septiembre se presentaba el informe de Gobierno y hasta hace poco tiempo se transmitía en cadena nacional y era un día no laborable. Podemos tomar esta dimensión como un ligero paso hacia la rendición de cuentas, aunque evidentemente se trata de un extracto que se limita a exponer los aspectos más sobresalientes de la agenda pública que quiere encauzar el Poder Ejecutivo.

La segunda dimensión del informe de Gobierno tiene un carácter político, ya que durante el evento protocolario extraoficial concurren el gabinete, los gobernadores, alcaldes, embajadores, entre otras autoridades, por lo cual es un mecanismo que permite denotar cercanía o lejanía con determinados grupos.

Por último, la tercera dimensión del informe de Gobierno consiste en un elemento de transparencia y rendición de cuentas, pues en su versión completa y escrita se deben incluir todas las actividades desarrolladas por la Administración, así como el uso de los recursos públicos, sus orígenes y las evaluaciones realizadas.

# 1

## Marco jurídico

El informe de Gobierno es un documento escrito remitido por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, el cual está sustentado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones estatales y municipales. Como se mencionó, en él se establecen las actividades realizadas a lo largo del año por parte de la Administración pública y se trata de una herramienta de transparencia y rendición de cuentas indirecta, ya que se dirige a los representantes populares, en este caso, los diputados, pero también consiste en un documento público que puede ser consultado por la ciudadanía.

Como se señaló en el primer subtema, la lectura y el protocolo del informe de Gobierno son, en cierta medida, extraoficiales, pues la obligatoriedad legal, enmarcada en el artículo 69 de la Constitución, sólo requiere su presentación por escrito. Esto mismo aplica para los demás órdenes de gobierno, de acuerdo con la legislatura específica de cada entidad.

En este sentido, el marco jurídico actual exige la presentación escrita del informe de Gobierno, que es evaluado por la cámara alta y baja del Congreso, y otorga al Poder Legislativo la facultad de solicitar más información o incluso la comparecencia de miembros del gabinete o el jefe del Ejecutivo.

Sumado a lo anterior, y aunque en sentido estricto no presenta una obligatoriedad de incorporación al informe de Gobierno, la Ley de Planeación, publicada en 1983, lleva irremediablemente no sólo a realizar un proceso de planeación para la Administración pública y demás entidades paraestatales, sino que es uno de los principales elementos de los cuales se compone la redacción del informe de Gobierno, lo que se abordará posteriormente.

Es importante señalar que la presentación de los informes de Gobierno no es una obligación exclusiva del titular del Ejecutivo, sino que prácticamente cada dependencia está obligada a presentar un informe de actividades anual. Esto incluye a organizaciones descentralizadas, desconcentradas e incluso autónomas, con lo que se cumple la tercera dimensión mencionada en la introducción: transparencia y rendición de cuentas.

Es pertinente aclarar que el informe de Gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, es más un ejercicio de transparencia que de rendición de cuentas, pues requiere que la ciudadanía se informe sobre todo su contenido, ya que lo que normalmente se difunde son extractos seleccionados con otros fines.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo, a nivel federal; el Plan Estatal de Desarrollo, a nivel entidad federativa, y el Plan Municipal de Desarrollo a nivel municipal, es uno de sus elementos rectores que, si bien en estricto sentido no se trata de una herramienta jurídica en sí misma, sí tiene un carácter normativo y su función se encuentra en la legislación.

Finalmente, dentro del marco jurídico es posible incluir la Agenda 2030, pues, en México, al igual que en muchos otros países, los convenios y acuerdos internacionales son considerados de vital importancia, no sólo porque representan un compromiso signado por el país, sino porque significan la posibilidad de recurrir a ciertos tipos de financiamientos, préstamos y demás cuestiones que ofrecen los organismos

internacionales. Por ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 son considerados uno de los criterios normados que enmarcan las actividades de la Administración pública.

## PREGUNTA AL CONSULTOR



### ¿Por qué los Objetivos del Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 son importantes en la planeación e informe de Gobierno?

México y varios países de América Latina han suscrito acuerdos de colaboración con organizaciones internacionales, estipulando los objetivos señalados en la Agenda 2030 como una prioridad global, por lo cual estos países no están fuera de dicho contexto.

2

## Lineamientos

La legislación actual solicita informar sobre el estado que guarda la Administración pública, incluyendo las condiciones actuales en las que se encuentra cualquier ente perteneciente a la Administración pública, centralizado, descentralizado y desconcentrado. Pero la pregunta es ¿en qué consiste el “estado que guarda”? La respuesta se encuentra en uno de los insumos fundamentales de la Administración pública: los programas presupuestarios y las políticas públicas.

En México, las políticas públicas suelen reflejarse en programas presupuestarios, que consisten en la enunciación de las actividades de la Administración pública, guiadas bajo la métrica de la Metodología del Marco Lógico. Por lo tanto, éste es uno de los principales lineamientos que deben sustentar un informe de Gobierno, aunque esto no significa que el informe de Gobierno sea igual a los programas presupuestarios, sino que se alimenta de ellos para su redacción.

No obstante, la legislación actual no señala criterios específicos en cuanto a la redacción de los informes de gobierno, por lo que la norma resulta ambigua al sólo señalar “el estado que guarda”. Sin embargo, al ser presentado al Poder Legislativo, donde participan todas las fuerzas políticas, la redacción de los informes debería abarcar cualquier aspecto que involucre a la Administración en el orden de gobierno en el que se encuentre.

Además, dentro de los lineamientos de un informe de Gobierno se encuentran también los Planes Nacionales, Estatales o Municipales de Desarrollo, pues, como se señaló previamente, no son en sí mismos un insumo jurídico, sino que son la guía para el informe de Gobierno. De esta forma, suele recurrirse al cumplimiento anual de las metas y los objetivos planteados en dichos planes como el elemento principal de redacción de los informes, ya que en éstos no sólo se señalan las líneas de acción emanadas de los programas presupuestarios, sino que se plasma la visión de gobierno que tiene alguna Administración en particular. Así, el informe de Gobierno es un ejercicio de rendición de cuentas del gobierno, regulado constitucionalmente y cuyo insumo principal y guía son los planes de Desarrollo.

En la introducción se señalaron al menos tres dimensiones del informe de Gobierno, las cuales también influyen en gran medida en su desarrollo, existiendo cierta preponderancia de la dimensión comunicativa, que, si bien no entra completamente en conflicto con la transparencia y la rendición de cuentas, sí se trata de una visión

sesgada de los avances de cumplimiento de los planes de desarrollo.

Por ello, es pertinente preguntarse en qué consiste un Plan de Desarrollo, cómo se elabora, bajo qué criterios se establece, cuáles son las fuentes y datos que alimentan su concepción y desarrollo. Para lo cual es necesario recurrir a los lineamientos de planeación.

## ¿SABÍAS QUÉ?

**Las líneas de acción de los planes de Desarrollo deben enunciarse en programas presupuestarios**

De dicha forma es posible que estas acciones se conviertan en actividades que sostengan los componentes, fines y propósitos de cada uno de los programas presupuestarios.

Las distintas legislaturas, tanto locales como federales, establecen la obligación de que la Administración pública tenga un proceso de planeación de actividades, que deberá reflejarse en documentos específicos de programas presupuestarios o de política pública, los cuales deben estar alineados a los planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal, en una lógica vertical y jerárquica.

Estos programas alimentan y, a la vez, dependen del Plan de Desarrollo del que se esté hablando, el cual proviene de dos grandes insumos: por un lado, las propuestas de campaña emitidas por el candidato ganador, y, por otro, los foros de participación ciudadana.

En cuanto a los lineamientos del informe, se establecen las fechas límite y las autorizaciones

legales que deba recibir, de acuerdo con el orden de gobierno. Por ejemplo, si se trata de un Plan Municipal de Desarrollo, deberá ser aprobado por el Cabildo y publicarse en el Periódico Oficial del Estado; en caso de uno perteneciente a una entidad federativa, deberá ser aprobado por el Congreso Local y publicado en el Periódico Oficial del Estado; en cuanto al Federal, será aprobado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En resumen, los lineamientos de los informes de Gobierno sólo establecen criterios normativos básicos. Por ello, a menudo se emplean con fines mucho más particulares, dependiendo de los criterios establecidos, normalmente, por el titular del Ejecutivo.

## TIP DEL DOCENTE- CONSULTOR

**Consejos para la formulación de un Plan de Desarrollo**

La formulación de un Plan de Desarrollo, ya sea nacional, estatal o municipal, debe contar con un equipo responsable de su ejecución, elaboración y redacción; sin embargo, es importante que todas las áreas participen especialmente en el proceso de foros y participación ciudadana.



## Conclusión

En México, el informe de Gobierno ha sido tradicionalmente una reminiscencia del presidencialismo que prevaleció en el país durante gran parte del siglo XX. Sin embargo, en las últimas tres décadas se ha tratado de modificar dicha influencia hacia un elemento de transparencia y rendición de cuentas.

Uno de los principales retos que enfrenta el informe es la falta de normatividad que requiera algo más que su presentación, pues, si bien no puede presentarse un informe incompleto, ya que es verificado y analizado por el Poder Legislativo, la dimensión política ha cobrado un énfasis sobresaliente en su evaluación. Dicho de otra manera, la presentación se ha mantenido como una poderosa herramienta de comunicación política y evaluación, dejando en tercer lugar el fin que se quiere otorgar en la actualidad, es decir, como una verdadera herramienta de rendición de cuentas del gobierno hacia la ciudadanía.

La ambigüedad en la normatividad y en los lineamientos vigentes propicia que el informe de Gobierno no sea una herramienta de rendición de cuentas, sino, a lo sumo, una de transparencia, pero que queda severamente opacada por la preponderancia que se le da a la comunicación política.



# Referencias

- Arellano, D. y Walter, L. (2017). Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: la gestión documental. En G. M. Cejudo, S. López Ayllón y A. Ríos Cázares (eds.), *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (pp. 87-137). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- López, S. (2018). El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información. En G. M. Cejudo et al., *Política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- Márquez Gómez, D. L. (2016). Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. México: UNAM.
- Nava Gomar, S. et al. (2016). *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. México: Porrúa.
- Ruiz, A. (coord.) (2016). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Fontarama.
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en el Estado democrático de derecho. En R. Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México* (pp. 129-164). México: Universidad Nacional Autónoma de México.