



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA
ADMINISTRACION MUNICIPAL MEXICANA. UN ANALISIS
DE SU APLICACION EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE
JUAREZ, EDO. MEX.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESP. EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
JESUS EDUARDO ARROYO FRAGOSO



MEXICO, D. F.

2004



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.

... la
el
Jesus Eduardo
Arce y Frago
21 Sep 2004
E. J. ...

*Mi profundo agradecimiento a la
Universidad Nacional Autónoma de México y especialmente
A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Por haberme brindado la gran oportunidad de
Formarme como profesional.*

*A mis maestros y compañeros, quienes con sus
Conocimientos, experiencias y enseñanzas,
Me orientaron para culminar mis estudios superiores.*

Mi agradecimiento

A mis padres, que me dieron el ser; que me educaron, que me iluminaron para seguir el sendero de la vida y tener la sabiduría de conocer y experimentar las vivencias, que día a día, me enseñaron para poder disfrutar de lo más bello, que es gratuito; el sol, la luna, la salud, el amor, la libertad, la muerte y la pasión de vivir feliz.

Luz Fragoso García y Agapito Gutiérrez Rodríguez.

Así sea.

A mis hermanos, Marco Antonio y José Luis por su amistad, por su apoyo, por su comprensión y orientación para la eternidad.

Así sea.

A mi familia, Graciela, Nas-ieli, Jaax-Nic, Eduardo y Lalito, que los amo y los quiero mucho, les agradezco su comprensión, su tolerancia y su paciencia para entenderme como un ser humano que lucha día a día por alcanzar sus sueños, sus metas y sus objetivos.

Así sea.

A mis amigos y compañeros que me han acompañado durante mi vida, con sus consejos, vivencias y aciertos, por siempre los amo, los respeto y los admiro.

A mis sinodales, mi agradecimiento y mi gratitud, por su orientación y apoyo que permitiera culminar el presente trabajo realización de mi vida profesional.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo I. El Presupuesto por Programas en México	5
1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública	5
1.2 El Presupuesto Público	13
1.3 El Presupuesto por Programas	17
1.4 Presupuesto por programas en México	19
Capítulo 2. El presupuesto por programas en el Municipio Mexicano	25
2.1 Federalismo y municipio en México	25
2.1.1 El Federalismo en México	25
2.1.2 La federalización centralista en México	31
2.1. 3. El proceso de descentralización en México	32
2.2 La Planeación Municipal	35
2.2.1 El Plan de Desarrollo Municipal	38
2.3 La programación Municipal	39
2.4 El presupuesto Municipal	48
2.5 El presupuesto por programas	56

Capítulo III. El Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México	70
3.1 Localización	70
3.2 Antecedentes	72
3.3. Desarrollo de Naucalpan de Juárez	74
3.4 Naucalpan de Juárez en el contexto actual	78
3.5 División Política Actual del Municipio de Naucalpan de Juárez	82
Capitulo IV. El presupuesto por programas en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México	84
4.1 Preámbulo	84
4.2 El proceso de programación- presupuestación	85
4.3 Lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina para el control y la aplicación del presupuesto por programas de 1995	87
4.4. Clasificación del presupuesto por programa	104
4.4.1 Por Objeto del Gasto	106
4.4.2 Administrativa	112
4.4.3 Económica	113
Conclusiones	115
Bibliografía	119

Introducción

En administración pública, la planeación se ha considerado tradicionalmente como un medio del que se vale el Estado para alcanzar propósitos cualitativos y cuantitativos previamente determinados en los diversos y múltiples aspectos de la vida social. Los efectos que se puedan derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas, administrativas y financieras de cada nivel gubernamental. Esto se debe principalmente a que el Estado tiene como sujeto de planeación a la nación en su conjunto: población, territorio, infraestructura urbana, social y económica, recursos naturales, actividades económicas, etc,

La planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios, en la medida en que éstos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la hacienda municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, excesiva centralización política, económica y administrativa, una fuerte y tradicional dependencia de los propios gobiernos estatales; fenómeno casi general que ha colocado a las autoridades municipales como auténticos empleados del gobernador o de algún funcionario o autoridad estatal.

No basta que a los municipios de nuestro país se les otorgue mayores recursos, es necesario que estos logren una actuación eficiente en todos sus aspectos. En lo relativo a su administración, la aplicación de mecanismos tendientes a lograr satisfacer las necesidades de los habitantes de sus localidades es su finalidad. Ante esto, el presupuesto por programas tiende a ser uno de los mecanismos que tienen por objeto la utilización racional de los recursos.

El presupuesto por programas ayuda a obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de los objetivos, ya que permite identificar las necesidades del gobierno y la administración municipal, estableciendo un orden para su atención. Es un mecanismo muy importante que deberán utilizar las unidades administrativas municipales para cumplir con los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo respectivo.

Mediante el presupuesto por programas se puede organizar mejor el trabajo; asimismo, durante su realización se tienen puntos de comparación entre lo previsto y lo ejecutado, pudiéndose identificar las desviaciones y tomar las medidas correctivas para su mejor cumplimiento. Sirve para tener una visión clara e integral de todas las actividades que el gobierno debe considerar para realizar la formulación del presupuesto de egresos municipal.

La elaboración de programas debe responder al logro de los objetivos establecidos en los planes municipales y estar adecuados a la estructura administrativa del municipio, para tal fin, es necesario que desde un principio se definan los objetivos y metas, así como los recursos y la información básica necesaria para su integración.

La experiencia adquirida por el autor en la elaboración del presupuesto por programas en uno de los Municipios más importantes del país, es sin duda fundamental para ser transmitida a las nuevas generaciones de administradores públicos, con el objeto de que conozcan la importancia de esta herramienta administrativa.

Naucalpan de Juárez, Estado de México, se constituye en un Municipio con un amplio desarrollo económico, ya que en éste se establece una de las zonas industriales más importantes del país.

Naucalpan es un modelo clásico de la transición del México rural al México urbano. Polo de desarrollo en la periferia metropolitana, en sólo 44 años, Naucalpan quedó inserto en el conglomerado humano más grande y complejo del mundo. La moderna urbanización del Valle de México confiere al Municipio una posición estratégica en el desarrollo nacional. Sin embargo, la acelerada y frecuentemente anárquica urbanización ha perfilado el rostro del Municipio, habitado por severas contradicciones: junto a la planta productiva más grande del país, se alza un lacerante panorama de rezago social. Naucalpan se encuentra entre los municipios con fraccionamientos mejor dotados en servicios, sin embargo también arrastra el ominoso escenario de la pobreza extrema.

Ante este hecho, la administración municipal debe actuar eficientemente para responder a las necesidades de los diversos grupos sociales. La aplicación por primera vez en 1995 del presupuesto por programas está inmerso en este objetivo.

Para la aplicación del presupuesto por programas, se establecieron mecanismos democráticos que hicieran más transparente el presupuesto de egresos; se promovieron foros de evaluación que permitieron corroborar los avances de los programas y metas, que cada una de las comunidades había hecho, sus peticiones solicitando mediante los foros de planeación democrática municipal.

El presupuesto por programas ha permitido dar la legitimidad y legalidad a los recursos municipales, estatales y federales que se invierten en las colonias, pueblos y comunidades que integran al Municipio.

En cumplimiento a las acciones y objetivos del Gobierno Municipal de planear y organizar la política del gasto público, el presupuesto por programas ha sido un instrumento estratégico para el desarrollo económico, social y político; porque es donde se elaboran los programas que permiten atender y solucionar las demandas prioritarias para la sociedad naucalpense.

Para fines de presentación, la presente investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero se presentan las bases teóricas, donde se analizan los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, así como la importancia del presupuesto en la acción de la Administración Pública, dando énfasis en el presupuesto por programas, uno de los objetos de estudio de la investigación. También se presenta de manera general, el desarrollo del presupuesto por programas en nuestro país; así como la importancia que va adquiriendo en la administración pública, como una herramienta que hace más eficiente su acción.

El segundo capítulo se estudia la importancia del presupuesto por programas para el desarrollo de la administración municipal.

En el tercer capítulo tiene como objetivo, analizar el desarrollo, contexto actual e importancia del Municipio de Naucalpan de Juárez, estado de México, con la finalidad de estudiar la acción de su gobierno, específicamente en lo referente a la aplicación del presupuesto por programas, que se da por primera vez en el año de 1995, tema que se analiza en el capítulo cuarto. La metodología presentada, fue elaborada por el autor, siendo responsable del área de egresos del Municipio.

Por último se presentan las conclusiones y sugerencias para el mejoramiento en la aplicación del presupuesto por programas en dicho Municipio.

Capítulo 1. El Presupuesto por Programas en México

Con el objeto de analizar la importancia que tiene la aplicación del presupuesto por programas en el ámbito municipal de nuestro país, es prioritario para nuestro objeto de estudio, estudiar las bases teóricas-conceptuales de la administración pública municipal, con el objeto de comprender el contexto en el que se desarrollan los gobiernos locales en México. En la primera parte de este capítulo se estudian los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, presupuesto y presupuesto por programas.

En la segunda parte, se estudia el presupuesto por programas en nuestro país.

1.1 Estado, Gobierno y Administración Pública

Estado

El hombre por su propia naturaleza, requiere vivir en sociedad, misma que en su evolución, ha adoptado diversas formas de organización, tal es el caso del Estado, que le permite desarrollarse, individual y colectivamente privilegiando la convivencia armónica, determinando líneas de conducta, derechos y obligaciones para encauzar la creatividad y los esfuerzos del hombre, buscando siempre obtener el bien común.

El Estado es la creación institucional más importante de la modernización. Es difícil pensar el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional de las economías contemporáneas sin el papel del Estado.

Para Max Weber " el Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, ya que este es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella - con el triunfo asegurado – el monopolio de la legítima violencia física (...). El Estado moderno es una unidad de dominación, de índole

institucional, cuyos fines, con éxito en los resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, para lo cual ha reunido todos los elementos materiales a disposición de su dirigente, expropiado a todos los funcionarios estamentales que por derecho propio disponían de ellos y sustituyéndolos con su propias superioridades jerárquicas."¹

En este sentido, el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal formando una institución con personalidad moral y jurídica.

El Estado, tal como lo conocemos en la actualidad, es producto del mundo moderno, nutrido de las ideas renacentistas que sitúan al hombre dentro del plano de la razón para encarar la vida con una actitud racional dejando atrás las concepciones teológicas y oscurantistas para asumir y aplicar su intelecto en actividades creadoras y transformadoras producto del conocimiento laico, científico y humanístico que privilegia la libertad del hombre para vivir y coexistir ordenadamente en una sociedad organizada que busca lograr sus fines de desarrollo equilibrado.

La formación de la racionalidad estatal es el resultado del desarrollo de las relaciones capitalistas que se gestan durante el absolutismo. Tiene su manifestación más amplia durante el Renacimiento; en este período emerge para garantizar, desde lo político y lo administrativo, su independencia de la sociedad. De ahí que el Estado tenga una base histórica que determina su razón de ser, en cuyo contexto se desenvuelve su soberanía; sobre todo respecto al mantenimiento del poder².

¹ Weber, *El Político y el Científico*, p.p. 8-15

² "Una vez que son derrotados los poderes feudales hasta conseguir la centralización del poder en favor del Estado, se llega a la etapa que permite el desenvolvimiento pleno del poder estatal. Es entonces, cuando la ciencia de la policía se encarga de diseñar proyectos de vida y de plasmarlos en el seno de la sociedad civil. La ciencia de la policía, como producto intelectual, es elemento

El Estado también es considerado como obra humana creada con inteligencia y razón y con apego a valores culturales. Es una organización que tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad.

Es indispensable considerar que el Estado y la sociedad son dos entes que se correlacionan mutuamente en el mundo moderno, ya que el primero no puede ser concebido sin la concurrencia de la segunda, y ésta, a su vez sin un Estado que la dirección se encuentra imposibilitada para materializar su proyecto de vida.

Por su parte el Estado, para cumplir con los fines que su naturaleza de organización política le demanda, está dotado de poder, mismo que le es conferido por la sociedad y que está sustentado por gobernantes y gobernados quienes se apegan al orden constitucional establecido, confirmando con su actitud la legalidad en la cual se asienta la institución emergida de su seno.

Por ello, el Estado moderno tiende hacia la centralización política y administrativa, como medio para resolver la problemática inherente a la asociación -individual o colectiva- que le son de su responsabilidad, pretendiendo en la armonía garantizar la unidad nacional, como medio para conservar y perpetuarse en el poder.

La sociedad y el Estado moderno en su evolución constante, han transitado por variadas formas de organización, en las cuales está presente la capacidad de este último para responder a las demandas que aquella plantea, así de un Estado liberal clásico asentado originalmente, cuyas características estaban definidas por el individualismo y el utilitarismo se transforma en Estado benefactor que se caracteriza por su intervención para regular y redistribuir el ingreso de la sociedad.

consustancial al igual que la razón de Estado, de la vida del Estado absoluto". Ricardo Uvalle Berrones, *Los Nuevos Derroteros de la vida estatal*, p.28.

Las transformaciones obedecen a que el Estado, es una necesidad que nace de la vida en asociación y es respuesta para atender y solucionar los problemas, carencias y expectativas de la propia sociedad, por ello debe asumir un papel dinámico que posibilite su vigencia en la medida que cumpla con sus objetivos de organización política de la sociedad.

Es la sociedad quien origina al Estado, éste a su vez se desarrolla y transforma de acuerdo con los requerimientos que la sociedad le plantea, por ello, en el momento actual de globalización, incertidumbre y crisis, las reformas tienden a situarlo en un papel promotor regulador que permite –apegado a los principios democráticos- que la iniciativa privada asuma las funciones que por derecho le corresponden, y se aboca a gobernar, asumiendo en cuanto a la administración se refiere, la consecución de fines públicos tomando en cuenta sus capacidades.

El Estado se concretiza en el gobierno, es éste quien da vida a la organización política de la Sociedad.

Gobierno

El gobierno como la representación del Estado en la sociedad tiene una importancia fundamental para llevar a cabo las funciones de éste. Norberto Bobbio define al gobierno como "el conjunto de personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una sociedad".³

El gobierno se refiere a la organización del poder y a su control también, esta organización en los Estados contemporáneos emana de una Constitución teniendo en ellas su fundamento legal, esto se debe al desarrollo en la búsqueda de modelos donde el poder político del Estado encontrara límites. El Constitucionalismo es el producto político y jurídico del triunfo del pensamiento

³ Norberto Bobbio, *Diccionario de Diccionario de Ciencia Política*.

liberal frente al absolutismo y los autoritarismos. En este sentido, el Constitucionalismo tiene como razón de ser y como fin la limitación del poder político y la garantía de los derechos fundamentales de las personas, a través de la subordinación del poder a la ley.⁴

Las formas de gobierno son la adaptación de éste a las diversas formas de organización de la sociedad. Existe una tipología clásica de las formas de gobierno que son explicadas por Aristóteles, Maquiavelo y Montesquieu.

Aristóteles distingue tres formas: la monarquía, la cual pretende el bien común, el poder se encuentra en varias manos y los gobiernos actúan con prudencia; y su desviación se da cuando pasa a ser Tiranía, la cual es una monarquía ejercida despóticamente sobre la comunidad política y pretende un beneficio personal.

La segunda forma es la aristocracia, que se caracteriza por ser un mejor gobierno que la monarquía cuando tienen de su parte a la "fuerza" o sin tenerla, siempre y cuando tenga al frente hombres de gran calidad humana. La desviación de ésta forma se da cuando el gobierno lo tienen aquellos que ostentan las riquezas, es decir, cuando se llega a la oligarquía.

La tercera es la república, la cual es una mezcla de oligarquía y democracia y se desvirtúa cuando se convierte en democracia, ya que el gobierno es ejercido por los indigentes.

Maquiavelo plantea dos formas de gobierno: monarquía y república. En la república considera tanto a las aristocráticas como a las democráticas. Lo anterior lo fundamenta aplicando que la diferencia esencial está entre el gobierno de uno sólo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea

⁴ Instituto Federal Electoral, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, Tomo I. p. 13.

popular, por que ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno sólo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva.

Montesquieu plantea como formas de gobierno a la monarquía, la república y el despotismo: La primera forma que plantea, la monarquía se caracteriza por el honor; La república se distingue por la virtud y, el despotismo se caracteriza por el miedo.

Administración Pública

La administración pública es la acción del Estado en la sociedad. Es el Gobierno en acción, que a través del poder ejecutivo da respuesta a las demandas de la sociedad, las cuales se manifiestan a través del poder Legislativo y donde son las acciones llevadas a cabo por el ejecutivo son vigiladas a través del poder Judicial. La evolución de la administración pública es paralela al Estado. Nace con el Estado mismo.

Al igual que al Estado y el Gobierno, las concepciones de Administración Pública son diversas y variadas.

Para Andrés Serra Rojas, la Administración Pública "tiene la finalidad de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación"⁵.

El Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, define a la administración pública como " el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir

⁵ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, p. 75.

la política pública, voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes".⁶

Para Gabino Fraga, es "la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo, y como estructura a los órganos encargados de realizar dicha función"⁷

Miguel Acosta Romero, considera, " que es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan otros poderes, su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta la forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos."⁸

En suma las definiciones que sobre administración pública realizan diversos autores, la sitúan como el gobierno en acción a través del Poder Ejecutivo.

La administración pública moderna surge a raíz del pacto social entre los hombres, ocasionado por el instinto de conservación y la voluntad de los individuos de vivir en sociedad.

Para Bonnín, la administración pública es "... Una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a la cosas"⁹.

En este sentido, justifica su existencia a partir de los siguientes principios fundamentales: "1.- La administración nace con la asociación o comunidad. 2.- La conservación de ésta es el principio de la administración. 3.-La administración es

⁶ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, p. 34

⁷ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 53.

⁸ Miguel Acosta Romero, *Teoría del Derecho Administrativo*, p. 143.

⁹ Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*, p. 92.

el gobierno de la comunidad. 4.- La acción social es su carácter y su atribución es la ejecución de las leyes de interés general.¹⁰

La Administración Pública nace como una Ciencia esencialmente social que busca la conservación y mejora de la sociedad, le incumben las tareas dirigidas a la protección y fomento de la misma, promoviendo el desarrollo de las capacidades y facultades creativas de los individuos que repercuten en bien de la sociedad y del propio Estado.

De esta manera, el carácter social de la Administración Pública se lo imprime su propia esencia que es la de salvaguardar la tranquilidad pública, asegurar la salud de los individuos, su acceso a la educación, y desarrollo social: hospicios, asilos, centros de desarrollo familiar, de la infancia, centros recreativos, culturales, de promoción, entre otros. En pocas palabras, en su acción, la administración pública asume como responsabilidad la vida humana.

La Administración pública como garante del orden, la estabilidad y el desarrollo de la sociedad, le corresponde el perfeccionamiento de la estructura estatal; y como vehículo de la acción gubernativa que es, se le exige certeza, eficacia, prontitud y energía.

Llevar a buen fin tales programas y en consecuencia la atención de necesidades de interés general implica la existencia de una infraestructura administrativa eficiente, capaz de instrumentar acciones en ámbitos tan diversos como son, la salud, la educación, la cultura, las bellas artes, la economía, el desarrollo físico, y psíquico del individuo, el cuidado del medio ambiente, el fomento comercial e industrial, el transporte, etc.

¹⁰ Bonnin, Carlos Juan. "Principios de Administración Pública", p. 97.

Las instituciones públicas –creadas con el Estado moderno- al cumplir con sus objetivos y metas originalmente encomendadas, legitiman su función al hacer que la sociedad prospere y, en esa medida, aseguran la existencia y desarrollo del propio Estado.

La administración pública al encaminarse a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos (de lo cual se hablará más adelante) o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado, se desarrollan las fuerzas y capacidades individuales de los hombres en la medida en que se les permite ser más activos y útiles.

La administración pública posee una visión general y sensibilidad que le permite percibir cuales pueden ser las causas que llevan a una sociedad al desarrollo o a la decadencia y postración, así como los medios con que cuenta, para lograr el progreso evitando hasta donde sea posible los males que obstaculicen su desarrollo; Además, consolida instrumentos efectivos que fortalecen el poder y la presencia del Estado.

1.2 El Presupuesto Público

El presupuesto público es sin duda un instrumento importante para la planeación. En administración pública, la planeación se ha considerado tradicionalmente como un medio del que se vale el Estado para alcanzar propósitos cualitativos y cuantitativos previamente determinados en los diversos y múltiples aspectos de la vida social. Los efectos que se puedan derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas, administrativas y financieras de cada nivel gubernamental. Esto se debe principalmente a que el Estado tiene como sujeto de planeación a la nación en su conjunto: población, territorio, infraestructura urbana, social y económica, recursos naturales, actividades económicas, etc.

Para que las acciones de planeación ofrezcan como resultado un "plan", hay que considerar una gran variedad de factores objetivos y subjetivos. De los primeros se pueden mencionar los recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, entre otros; de los segundos, se pueden señalar la voluntad y el apoyo político, la participación de los grupos económicos y sociales y de la ciudadanía en la ejecución de las acciones planteadas. La conjugación positiva de estos factores en la formulación de un plan no garantiza necesariamente los buenos resultados en la ejecución de, éste, su presencia tan sólo supone la posibilidad de llevar acciones tendientes a elaborarlo.

La planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios, en la medida en que éstos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la hacienda municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, excesiva centralización política, económica y administrativa, una fuerte y tradicional dependencia de los propios gobiernos estatales; fenómeno casi general que ha colocado a las autoridades municipales como auténticos empleados del gobernador o de algún funcionario o autoridad estatal.

Los efectos que produce esta diversidad de asuntos, así como sus causas, se encuadran en el contexto de nuestra peculiar forma federal del gobierno con un marcado presidencialismo característico del sistema político mexicano. Contexto que en muchas ocasiones es la causa misma de los problemas que enfrenta el municipio mexicano, además de que en conjunto resta invariablemente iniciativa, creatividad y posibilidades a los gobiernos estatales y más acentuadamente a los ayuntamientos del país.

La administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente de los servicios públicos básicos que requiere la

población. Recientemente se ha intentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como promotor del desarrollo socioeconómico, aunque las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional ratifican su papel de ente prestador de servicios.

En este contexto, el presupuesto toma una importancia fundamental para la planeación.

El presupuesto tiene una gran cantidad de definiciones, según se trate del país en el que se aplique, o bien el grado de desarrollo de su administración pública. Así para Cristóbal del Río, el presupuesto es:

“La estimación programada en forma sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado. Es un conjunto de pronósticos referentes a un período determinado. Es un conjunto de pronósticos referentes a un período futuro inmediato”¹¹

Para Guillermo Molina López, el presupuesto es:

“Operación de estimar, cifrar y acoplar por funciones y elementos de funciones los productos y gastos que han sido previstos y autorizados por el programa o plan de acción, precisando además los medios de financiamiento”.¹²

Para René Stourm:

“El presupuesto, es el documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos.

¹¹ Guillermo López Molina, *Planificación, Programación y Presupuestación*, p. 82.

¹² *Ibid.* p. 81.

Esto, que en términos técnicos constituye la formulación del presupuesto. (...) Constituye el documento más importante para establecer la administración de los aspectos financieros del Estado".¹³

Para Benjamín Retchkiman:

"La importancia económica del presupuesto radica, en la formulación de objetivos y en la toma de decisiones, destacando el señalamiento de objetivos de política económica, la evaluación de erogaciones por realizar para alcanzar cada una de las metas en varias posibilidades, una medición de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno que el Estado haya impuesto"¹⁴

La palabra presupuesto, tiene sus raíces en Inglaterra:

"Budget es la palabra inglesa de donde derivan todas las definiciones de presupuesto en las distintas lenguas, esta palabra deriva de Bougette, que significa bolsa o saco de cuero, este objeto era utilizado por el ministro del tesoro inglés para llevar la documentación con los planes de finanzas gubernamentales para su aprobación al parlamento, este nombre de la bolsa de cuero se transmitió a la documentación que contenía y a partir de esto comienza a utilizarse dicha acepción que surge en el siglo XVIII, bajo el gobierno del Rey Juan, por la imposición del sistema que obligaba al ejecutivo a realizar un programa o plan financiero de ingresos y gastos del gobierno para su aprobación en el parlamento, haciendo de este proceso ley incluida en la constitución del país"¹⁵

¹³ Benjamín Retchkiman, *Introducción al estudio de la economía pública*, p. 291.

¹⁴ *Ibid.* p. 294.

¹⁵ *Ibid.* p. 281

En este sentido, el presupuesto es una de las funciones básicas con que cuenta la administración pública, para poder llevar a cabo sus planes y programas en beneficio de la sociedad. Una adecuada aplicación del presupuesto redundaría en una mayor legitimidad. Al contrario la desviación en el uso del presupuesto trae consigo una serie de problemas que se derivan en actos de ingobernabilidad.

1.3 El Presupuesto por Programas

El presupuesto por programa revoluciona la planeación gubernamental. Desde la misma concepción que se tiene del gasto público como la base fundamental para el desarrollo de la sociedad, se establece como una herramienta que coordina mejor las funciones del gobierno al establecer objetivos y metas que todos los integrantes de la administración pública deben de cumplir.

De las distintas concepciones sobre presupuesto por programas que han surgido a través del tiempo y de los diversos autores, se mencionan algunas de las que se consideran más importantes:

Para Gonzalo Martner,

"El presupuesto por programas es más que una definición de gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos, con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas".¹⁶

Para el mismo autor:

¹⁶ Gozalo Martner , *Planificación y Presupuesto por Programas*, p. 195.

“El presupuesto por programas y actividades obliga al funcionamiento administrativo a formular un programa de acción, y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo. Estos programas de acción son propuestos por el Ejecutivo al Congreso y cuando éste les da su aprobación se formula un verdadero contrato en virtud del cual el Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volumen de servicios.”¹⁷

Para La División Fiscal de las Naciones Unidas, el presupuesto por programas:

“Se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico.”¹⁸

Para Francisco Vázquez Arroyo,

“ El presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización; por lo que su implantación en el sector público obligaría a los directores o gerentes de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal, a los secretarios de Estado, etcétera, a formular y coordinar los programas de acción de sus diferentes dependencias y los comprometería a cumplir metas de trabajo congruentes con el desarrollo económico del país.”¹⁹

En este sentido, el presupuesto por programas es más que una definición de gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos, con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinados. Este hecho posibilita la medición de resultados y

¹⁷ Ibid. p. 196

¹⁸ Idem

¹⁹ Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, p. 21.

su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas.

Una de las ventajas del presupuesto por programas es que su control se puede llevar a cabo de forma más eficiente que en los otros tipos de presupuesto. En este sentido, El control presupuestal se basa en información producida durante la fase de ejecución, se refiere a las realizaciones físico/ financieras, con base en la técnica de seguimiento de las distintas etapas de ejecución del presupuesto con la finalidad de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de las metas previstas, investigando las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, estableciendo y definiendo responsabilidades, esta información permite definir acciones correctivas.

En suma, la importancia del presupuesto por programas radica en que es una herramienta gubernamental que ha sido benéfica para los países en las cuales se aplica, ya que constituye la base para llevar a cabo un control eficiente sobre el gasto público.

1.4 Presupuesto por programas en México

Los Estados Unidos de Norte América fue el país que inició la aplicación del "Presupuesto por programas y actividades" como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de guerra y defensa, así como una reducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamentos. En 1946, el Departamento de Marina presentó un presupuesto con dos sistemas de clasificación: una por objeto del gasto y otro por programa; trabajo que consistió fundamentalmente en una reducción de los renglones del gasto de 62 a sólo 21 partidas. Sobre la base de dicho trabajo y de otros posteriores, la Comisión Hoover, en su informe sobre presupuesto y contabilidad, recomendó como primera medida que todo concepto presupuestario del Gobierno Federal fuera

reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos.²⁰

Con base en las recomendaciones de la Segunda Comisión Hoover, se dictó la Ley 863 de agosto de 1956, que introdujo cambios en el Sistema de Contabilidad y un presupuesto basado en costos en todas las dependencias ejecutivas. En tales condiciones, empieza la etapa del llamado "cost-based--bud-get", que da especial énfasis a la medición de los costos de las actividades a realizar para cumplir los programas.

En América Latina, la aplicación del presupuesto por programas se inició con base en los planes de desarrollo del sector público de algunos países y sus diferentes programas por realizarse: así en Chile, después de haberlo experimentado durante varios años, se implantó definitivamente en todo el sector público durante 1976. Otros países de América Latina que aplican esta técnica son: Venezuela, Colombia y Ecuador entre otros.

En nuestro país el antecedente del desarrollo del presupuesto por programas lo encontramos en la época colonial. Sin embargo, es hasta 1917 cuando queda facultado el Ramo de Hacienda, para controlar el ejercicio presupuestal con base a los ordenamientos jurídicos, establecidos en aquel entonces, para normar el funcionamiento de la Hacienda Pública.

En 1928, se integra, en la Administración Pública Nacional, la denominada "Comisión del Presupuesto", cuyas funciones se orientaron a la preparación del presupuesto anual, así como a su revisión y a la autorización del aumento y/o disminución de las previsiones para gasto, valiéndose de los elementos de que disponía, los estudios administrativos y económicos que permitieran conocer la situación de las finanzas públicas.

²⁰ La información de este apartado, se elaboró con base a las obras de Gonzalo Martner y Francisco Vázquez, Obras Citadas.

Durante 1930, el gasto público se incorpora, definitivamente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose para tal efecto el "Departamento de Presupuesto", mismo que absorbió y amplió las funciones que venía desempeñando la Comisión anterior.

Fue por decreto presidencial en 1934, que se creó la Dirección General de Egresos, cuyas atribuciones quedaron establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En las últimas décadas, se han venido realizando importantes modificaciones en la estructura técnica del presupuesto, entre las que cabe mencionar las siguientes:
De 1928 a 1958, la presentación del presupuesto federal, adoptó la clasificación institucional; presentándose ordenado por Ramos de la Administración Pública.

A partir de 1954, se incluye la clasificación funcional, cuyo objetivo consiste en identificar grupos homogéneos de actividades que realiza el Estado, mediante la apertura de nueve grandes grupos.

En 1955, se incorpora la clasificación económica del gasto, la cual permite el análisis de la aplicación de los recursos y comprende tres grandes apartados: Gasto corriente, Gasto de capital y Amortización de pasivo; asimismo, se abren nueve capítulos específicos de gasto.

También en 1955, se introdujo la clasificación por objeto del gasto, en la cual se desagrega a nivel de conceptos la clasificación por capítulos y se integra la "Partida presupuestal".

En 1958, cuando se adiciona la clasificación en cuenta doble, que complementa a la económica e incluye los ingresos de cada uno de los rubros: Ingreso propio, Ingreso de capital y Déficit o Superávit presupuestal; proporcionándose así el análisis de las fuentes y requerimientos financieros.

Durante 1965, se incorporaron al control presupuestal, los principales Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Fue en el año de 1972, que se incluyeron en el presupuesto federal, las inversiones realizadas con recursos provenientes de financiamientos; ya que hasta ese año, únicamente se presentaban en el presupuesto, las erogaciones cubiertas con recursos ordinarios del Estado.

También durante este año, se estableció el Sistema Integral de Información (SIDI), integrado por los subsistemas: Sistema Unificado de Control de pagos (SUCP) y Sistema Unificado de Nómina y Personal (SUNYP), ambos, implementados en medios de computación.

En 1973, se incluyeron los montos de las erogaciones compensadas con ingresos, que anteriormente se omitían en el presupuesto, se crearon las asignaciones de tipo automático y se incorporaron nueve organismos y empresas a los ya sujetos a control presupuestal.

Para 1975, se agregó la clasificación del gasto por sectores de actividad, lo que proporcionó mayores elementos de juicio para evaluación de los efectos del gasto público, en el desarrollo económico social del país.

La necesidad de utilizar los recursos con que cuenta el Estado, en forma más racional y eficiente, hizo imprescindible el estudio y la aplicación posterior de nuevas técnicas presupuestarias, por lo que en el año de 1975, se procedió a revisar el sistema presupuestal que se utilizaba tradicionalmente y se llevaron a cabo reformas y adecuaciones al mismo, iniciándose así la preparación de la primera etapa de implantación del presupuesto por programas.

Los antecedentes de la implantación de esta técnica se iniciaron en 1975, cuando el ejecutivo federal dispuso que se realizaran los primeros estudios de factibilidad

para que el presupuesto de egresos de la federación se organizara bajo el sistema de la programación.

Es decir, se implantó el presupuesto por programas en forma gradual en todo el Sector Público Federal y substituyendo totalmente al tradicional.

Para reforzar el nuevo sistema se inició un proceso de concientización y preparación de los cuadros técnicos que habrían de operarlo, ya que este implicaba una nueva filosofía en los asuntos públicos, sobre todo porque exigía una definición de responsabilidad de los niveles; una determinación de objetivos y metas a lograr y una evaluación de los resultados en términos de la relación costo-beneficio de los programas.

El presupuesto con orientación programática para 1976, reflejó los primeros esfuerzos que se desarrollaron para implantar la técnica del presupuesto por programas.

Los objetivos que se pretendieron alcanzar para ese año fueron:

- a)** Introducir en el manejo del presupuesto los elementos programáticos indispensables que permitieran sentar las bases de aplicación y funcionamiento de la técnica referida en el Sector Público Federal.
- b)** Sensibilizar a todos los niveles de las ventajas que reporta la aplicación de esta técnica en relación a la posibilidad de lograr una mayor racionalización del uso de los recursos públicos eliminando la resistencia al cambio y evidenciando la necesidad de formación de cuadros especializados.

Como producto de esta adecuación fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, dotándola de los instrumentos necesarios para proponer y normar la

planeación y programación de largo, mediano y corto plazo, tanto económico como del gasto.

De 1977 a 1979, los esfuerzos en materia de presupuesto se encaminaron a fortalecer la vinculación de la planificación con el presupuesto y a definir con mayor claridad y precisión el proceso de programación-presupuestación en nuestro país.

Asimismo, se procedió a la elaboración del diagnóstico y pronóstico que fundamentaron la definición de políticas sectoriales, se instrumentaron metodología de análisis de los anteproyectos que contribuyeran a una mayor racionalización en la asignación de recursos.

Un avance, sustancial en materia presupuestaria es la inserción del Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del contexto de la planificación, al haberse elaborado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que contiene los objetivos, directrices y políticas a concretarse en el mediano plazo. Asimismo, para lograr la vinculación más directa entre el plan de referencia y el presupuesto se cuenta también con un Programa de Acción del Sector Público (PASP) que tiene como propósito concretizar las políticas, objetivos, estrategias, metas y recursos previstos en el plan con las acciones que se realizarán con todos los instrumentos a cargo de las dependencias.

En este sentido, lo anterior permite tener una visión de las necesidades del gasto, sus prioridades y formas de financiamiento, contar con mayor información para armonizar a nivel de programas y subprogramas estratégicos las acciones de los coordinadores de sector tanto en materia de gasto como del manejo de instrumentos de política e impacto sectorial; proporcionar al Sector Social y Privado un marco de orientación de mayor detalle sobre las demandas y ofertas de infraestructura y de bienes y servicios que genera la Administración Pública Federal.

Capítulo 2. El Presupuesto por Programas en el Municipio Mexicano

Este capítulo tiene por objetivo estudiar y analizar la importancia que tiene el presupuesto por programas para el desarrollo del proceso de descentralización de la vida política y económica de nuestro país. A más eficiencia administrativa a nivel municipal, mayor posibilidad de desarrollo social a nivel local se tendrá.

No basta que a los municipios de nuestro país se les otorgue mayores recursos, es necesario que éstos logren una actuación eficiente en todos sus aspectos. En lo relativo a su administración, la aplicación de mecanismos tendientes a lograr satisfacer las necesidades de los habitantes de sus localidades es su finalidad. Ante esto, el presupuesto por programas tiende a ser uno de los mecanismos que tienen por objeto la utilización racional de los recursos.

En la primera parte de este capítulo se estudia la importancia del federalismo en el contexto actual del Municipio, para que en la segunda se presente el procedimiento del presupuesto por programas aplicado a los Municipios de nuestro país.

2.1 Federalismo y municipio en México.

2.1.1 El Federalismo en México

Concebir al Estado únicamente como un poder coactivo institucionalizado o simplemente de orden jurídico es caracterizarlo parcialmente, ya que se margina al elemento que lo genera, o sea al pueblo o nación, que es quien le confiere la personalidad que ostenta.

El Estado formal de derecho se refiere a la forma de realización de la acción del Estado y concretamente a la reducción de cualquiera de sus actos a la ley o la

constitución. El Estado de derecho significa, así una limitación del poder del Estado por el derecho.

Es importante señalar que no basta la expedición de leyes para corregir desvíos o para alcanzar objetivos de bienestar social, la realidad nos enseña que éstas deben revisarse permanentemente para conservar su vigencia.

Consolidar el Estado de derecho es vital para el desarrollo y progreso del país ya que garantiza la estabilidad social, marginando la violencia y la anarquía. Reafirma las instituciones públicas dotándolas de bases legales firmes para impulsar la economía y dirimir las diferencias por el cauce institucional.

El Estado de derecho es la única garantía de las libertades individuales. Sólo en un país donde los derechos se respetan puede el individuo ejercer sus libertades y alcanzar el pleno desarrollo de sus potencialidades.

El Estado de la era moderna es el Estado liberal también conocido como Estado de derecho, mismo que organiza su poder a través de las constituciones escritas, las cuales consagran los derechos del hombre.

Sin embargo, el concepto de nación por sí solo no tiene más relevancia que la de designar la existencia de grupos ligados por características étnicas, culturales, etc., lo que anima al concepto es el establecimiento de un nexo por el cual los individuos integrantes de la comunidad nacional se unen para conformar el Estado nación.

La conservación de las diferentes culturas y tradiciones de las diversas regiones que integran el territorio son parte fundamental en nuestra historia y representan la riqueza de los valores de la sociedad moderna que reclama la vigencia del Estado de Derecho con la observancia cabal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del cumplimiento de las leyes que emanan de ella.

Así, nuestro país es considerado constitucionalmente como un Estado federal. En este sentido es importante analizar las diversas definiciones que como tal se le otorga al federalismo.

Etimológicamente, el vocablo federalismo, proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En términos generales establece una voluntad para unirse, pero respetando la individualidad de cada parte.²¹

Para Jacinto Faya Viseca, el sistema federal:

“El sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (estados unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federar significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia”.²²

Para Johannes Althusius, el federalismo, “establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su individualidad y su autonomía... una característica fundamental del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo”.²³

Para Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, “el federalismo es una unidad de la diversidad caracterizada por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y sus relaciones jurídicas entre estados miembros y la

²¹ Ignacio Burguoa, *Derecho Constitucional*, p. 289.

²² Jacinto Faya Viseca, *El federalismo Mexicano*, p. 67.

²³ José López Portillo, *Federalismo*, p. 10.

federación. El gobierno federal y los estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios de poderes diferentes y designados para finalidades diversas."²⁴

Para los mismos autores:

"Se puede definir a la república confederada, como una reunión de sociedades o como la asociación de dos o más estados en uno sólo. La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como en teoría una asociación de estados o sea una confederación."²⁵

El Estado mexicano por provenir de una colonización prolongada con régimen monárquico, tiene la influencia centralizadora, la cual ha estado vigente desde la independencia, perdurando a través de la Reforma y de la Revolución de 1910, no obstante que como Estado moderno se clasifica como federal, por constituirse a partir de entidades federativas y, mas aún, de municipios libres, como queda perfectamente asentado en los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de 1917 vigente a la fecha.,el primero de los cuales determina que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."²⁶

²⁴ Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, p. 34.

²⁵ *Ibid.* p. 15.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo, se asienta que “Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”²⁷

La naturaleza federal y democrática de México, tiene sus raíces en los reclamos generados por la incapacidad del régimen porfirista para adecuar sus estructuras políticas y administrativas de modo que permitieran una participación de la sociedad organizada, que erradicara la centralización que privilegiaba la actuación de jefes políticos que ejercían cacicazgos en sus respectivas localidades desde los días del imperio, encontrándose dispuestos a mantenerlos a cualquier precio.

Más aún, la tesis porfirista que planteaba su reiteración en el poder como un medio a través del cual se lograría el orden en el país, condujeron al reclamo de democracia que posibilitara a la ciudadanía la oportunidad para elegir sus propios destinos.

Así, las inconformidades sociales se volcaron en una revuelta armada que de origen emergió como un movimiento político y finalmente se transformó en reivindicador de los derechos de los mexicanos, situación que se plasmó en Constitución Política de 1917, en la cual se manifiesta la voluntad popular de constituir una república federal y democrática que permita alcanzar los objetivos de responsabilidades y bienestar compartidos.

Lo anterior nos muestra que si bien las tendencias centralizadoras pudieran explicarse por la pretensión de garantizar la unidad nacional y propiciar el desarrollo de todas sus partes, sin restricciones para los logros de los intereses individuales, es necesario que dicha tendencia no actúe en contra de los intereses colectivos.

²⁷ Ibid.

El régimen federal implica la coexistencia de un gobierno federal y gobiernos locales, cuyos ámbitos se encuentren claramente definidos, y donde la cooperación y la coordinación sean los elementos que los cohesionen para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos con que cuentan el país.

El federalismo implica descentralización, pues un Estado con descentralización política sería un Estado en el que existen regiones políticamente autónomas, y claro, éste sería también por supuesto el caso del Estado federal.

En la democratización de nuestro país se aprecia una evolución constante en las últimas décadas. La participación de la sociedad y, principalmente, de los partidos políticos nos advierten que este reto habrá de asumirse con carácter de irreversible y de largo alcance. Sin embargo, para materializarla como forma de vida falta mucho por hacer, si tomamos en cuenta que el concepto es amplio e implica además un trabajo arduo, pues la democratización debe darse en todos los ámbitos y centros de poder, y la administración pública es uno fundamental.

La convicción de que la democracia es indispensable para el progreso de México. La convicción de que la democracia debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por los derechos y las garantías constitucionales. La convicción de que la democracia es la norma de conducta política que permita la coexistencia civilizada y la libre expresión de nuestra pluralidad. La convicción de que la democracia no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos. Este es el espíritu que debe animar a los gobernantes y gobernados para el establecimiento de relaciones justas que consoliden al sistema que en 1917 estructuraron los Constituyentes tomando en cuenta los reclamos de una población que se debatía en la marginación y el atraso producto de políticas centralizadoras autoritarias y antidemocráticas.

2.1.2 La federalización centralista en México

El México posrevolucionario se caracterizó por la fragmentación política del país; por la existencia de generales, caciques y grupos de poder que actuaban con carácter local o regional y fuera de todo orden; grupos culturales con costumbres y tradiciones disímbolas; falta de conciencia de identidad nacional; pobreza, marginación, dispersión, incomunicación y particularmente inexistencia de finanzas públicas y nulos servicios básicos.

El gobierno federal debía implementar acciones tendientes a reorganizar a la sociedad civil y procurar la unidad nacional, para lo cual emprendió la tarea de reconstruir el poder central como un medio para atender las demandas sociales, contando para ello con las instituciones públicas que política y administrativamente concentraron la toma de decisiones ocasionando la dependencia de los gobiernos de las entidades federativas al gobierno federal, proceso centralizador que alcanza su punto más alto en la administración federal del presidente Lázaro Cárdenas; y que ha encontrado su contrapeso en los municipios y en las entidades, así como, en una sociedad más organizada y en los partidos políticos que demandan actualmente la descentralización de la vida nacional. En este sentido, se "reforzó el papel del poder público que dejó de ser sólo un arbitrio político, para erigirse ante todo en árbitro social, capaz de asegurar la estabilidad del país (...)." ²⁸

En México el predominio del poder ejecutivo, ha llamado la atención, sobre la necesidad de establecer mecanismos que moderen y en lo posible eviten cometer excesos en el ejercicio de la autoridad y resulte en un mejor gobierno para los ciudadanos.

Los Estados con régimen federal deben ser administrativa y políticamente descentralizados para no restringir la personalidad de las entidades que le dan

²⁸ Carlos F. Almada, *La Administración Pública Estatal en México*. p. 20.

origen, ni evitar su desarrollo con base en la explotación de sus riquezas regionales, preservación de sus costumbres y tradiciones, pues en la suma de ellos radica la prosperidad nacional y facilita al Estado cumplir el objetivo para el cual fue creado, procurar el bien común.

2.1. 3. El proceso de descentralización en México

La centralización administrativa que permitió a los Estados modernos logros importantes, particularmente en la unidad nacional, ha entrado a una etapa de crisis, con ella se refleja que la complejidad social y la problemática regional reclaman medidas que integren a la participación en la toma de decisiones políticas y administrativas que directa e indirectamente les afectan.²⁹

La doble centralización, política y administrativa, es incompatible con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas.

A finales de este siglo la centralización ha dejado de ser el mejor sistema para preservar la estabilidad e impulsar el desarrollo de una república federal. En muchas áreas la concentración de recursos y facultades a nivel federal se ha traducido en ineficiencia e improductividad. En algunos casos se ha dado margen para la creación de gigantescas y complejas burocracias que en su tortuguismo son un obstáculo para el desarrollo eficiente de las funciones de gobierno que realiza la administración pública.

La descentralización de las funciones públicas se constituye en la alternativa viable de administración y solución de problemas. La creatividad y la acción de la participación directa de las comunidades e instituciones estatales y municipales son fuerza que nuestro país no puede darse el lujo de desperdiciar en el futuro.

²⁹ Marcela Astudillo, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999. p. 51.

Un reclamo social generalizado, en nuestro país, es la descentralización de la vida nacional, para lograr una corresponsabilidad en las tres instancias de gobierno, federal, estatal y municipal, pero también representa la apertura de los espacios a una participación social más organizada y madura.

En múltiples foros y desde hace tiempo se han destacado reiteradamente los severos problemas que representa para el desarrollo de nuestro país el agudo centralismo que aún se padece, tanto en cuestiones sociales y económicas como en aspectos políticos y jurídicos. De ahí la importancia creciente que la descentralización ha tenido no sólo para los programas públicos y privados, sino también para la organización actual y futura de nuestra sociedad.

Se ha señalado que una característica de la descentralización es dotar a las organizaciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que concuerda con los principios del municipio libre de las entidades federativas pues están dotados, al amparo constitucional, de estas particularidades.

La descentralización por región corresponde a la división política, administrativa y territorial encomendada a los municipios, que permite la posibilidad de atender las demandas sociales y fomentar el desarrollo regional con mayor eficiencia, en virtud de contar con mayores recursos, originados en la transferencia de facultades y responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y, por ende, municipales; con lo cual se obtiene de manera oportuna la información necesaria y detallada de la problemática o necesidades reales de la comunidad, para orientar a que la toma de decisiones, se resuelva en el lugar mismo en que se origine el problema.

La descentralización no genera debilidad en el poder central, limita su acción política y administrativa, pero con la corresponsabilidad puede brindar mayor eficiencia en la atención a la sociedad, cumpliendo así oportuna y adecuadamente con las atribuciones que al Estado corresponden.

Fundamentalmente, es necesario racionalizar el ejercicio del poder y establecer un sistema formal para un gobierno organizado con base en pesos y contrapesos. Sin embargo, en la práctica el ejercicio del poder público se encuentra totalmente centralizado en el ejecutivo federal y en las entidades federativas en los ejecutivos estatales. El Estado Mexicano, de cara al próximo milenio enfrentará serios retos para descentralizar la vida nacional; como preámbulo para dar cabida a lo dispuesto en la constitución que establece una república federal habrá de emprender acciones para equilibrar los poderes de la unión, impulsar y promover reformas de Estado, garantizar la democratización de la vida nacional y preservar los componentes del Estado y el marco de derecho para beneficio de todos.

La disputa entre el centralismo y el federalismo fue uno de los conflictos políticos dominantes en México durante la primera mitad del siglo pasado.

El proyecto liberal federalista triunfó y quedó plasmado en la constitución de 1857, después reiterado en la de 1917; no obstante, el mandato constitucional, el centralismo político y administrativo se fue convirtiendo poco a poco en la realidad dominante de nuestra vida pública, ya fuese por la carencia de unidad nacional, por los liderazgos locales que evitaban la integración o por la precaria situación financiera por la que atravesaban los municipios y las entidades federativas, el hecho es, que buscando procurar la unidad nacional el Estado se puso al margen en su responsabilidad social de velar por el cumplimiento cabal de la constitución política. Lo anterior queda de manifiesto con las atribuciones crecientes que se le asignaron al gobierno federal, particularmente a quien ostenta el poder ejecutivo.³⁰

No obstante que desde el Siglo XVIII el pensador francés Montesquieu postulaba como única garantía de las libertades políticas la división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en la época contemporánea por los avances se ha ido haciendo más compleja de lo que sugería su modelo; no dejando de reconocer la

³⁰ Carlos Almada Op. Cit. p. 21.

importancia de los pesos y contrapesos para garantizar la racionalidad de la actividad gubernamental. El poder público no debe ser absoluto sino estar sometido a controles.

La descentralización debe regresar a los estados y a los municipios el máximo de las decisiones y de las inversiones. Es preciso respetar, además las muy diferentes condiciones naturales y las identidades locales. Hay ya un claro, general y definido disenso. No continuar sometidos a normas, procedimientos y decisiones que son tomadas muy lejos de los lugares de aplicación y sin conocer ni respetar las aspiraciones o deseos de la población.

Una vez definida su forma de gobierno, que adoptará el Estado, la administración pública se convierte en el vínculo entre éste y la sociedad; así la participación de la población en la toma de decisiones debe resultar impostergable, para que de manera corresponsable, gobernantes y gobernados mantengamos la dirección y el rumbo de las aspiraciones sociales contempladas en la constitución política.

2.2 La Planeación Municipal

La planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios, en la medida en que éstos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la hacienda municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, excesiva centralización política, económica y administrativa, una fuerte y tradicional dependencia de los propios gobiernos estatales; fenómeno casi general que ha colocado a las autoridades municipales como auténticos empleados del gobernador o de algún funcionario o autoridad estatal.

Los efectos que produce esta diversidad de asuntos, así como sus causas, se encuadran en el contexto de nuestra peculiar forma federal del gobierno con un marcado presidencialismo característico del sistema político mexicano. Contexto que en muchas ocasiones es la causa misma de los problemas que enfrenta el municipio mexicano, además de que en conjunto resta invariablemente iniciativa, creatividad y posibilidades a los gobiernos estatales y más acentuadamente a los ayuntamientos del país.

La administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente de los servicios públicos básicos que requiere la población. Recientemente se ha intentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como promotor del desarrollo socioeconómico, aunque las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional ratifican su papel de ente prestador de servicios." Los Gobiernos municipales coadyuvan al funcionamiento del sistema de planeación, a través de planear su propio desarrollo. Los planes municipales constituyen una valiosa herramienta en los que se establece un conjunto ordenado de objetivos, políticas, estrategias y acciones, mismas que se materializan en los programas municipales".³¹

Los gobiernos municipales son instituciones que tienen la enorme responsabilidad de atender la problemática local de sus comunidades, misma que se encuentra expresada de manera general a través de las demandas de la sociedad.

El ayuntamiento constituye la instancia de gobierno y administración más próxima e inmediata a la comunidad, por lo que es él quien vive con mayor intensidad las necesidades colectivas.

Cada municipio posee características y problemas particulares que, sin embargo, son reflejadas en su órgano de gobierno y en su administración. De ahí que

³¹ Instituto Nacional de Administración Pública, *Gula Técnica, Núm. 12. La Programación Municipal*, p. 2

resulte necesario que cada ayuntamiento, para enfrentar de la mejor manera la problemática de la comunidad que gobierna, deba realizar importantes esfuerzos de planeación.

La planeación consiste en un ejercicio de racionalización del esfuerzo con el que se trata de resolver los problemas que aquejan a una colectividad, asegurando la óptima utilización de los recursos con que se cuentan, y que por lo regular son escasos.

La optimización de los recursos financieros es una necesidad apremiante en todo el ayuntamiento, pues la tensión de las carencias sociales no permite el desaprovechamiento o la ineficiencia.

La planeación cuenta con un importante instrumento: *el presupuesto*. De hecho el acto de presupuestación de las acciones que lleva a cabo el ayuntamiento se constituye en la segunda fase de planeación, la cual consiste en la determinación y fijación de los objetivos y metas que sean factibles de alcanzar en base a los recursos que se poseen.³²

La planeación permite al municipio:

- * Identificar sus objetivos a corto, mediano y largo plazos.
- * Definir las políticas y estrategias para alcanzar dichos objetivos.
- * Ordenar estos objetivos de acuerdo a prioridades, y
- * Dar las bases para poder realizar todas sus funciones propias de la administración pública municipal.

³² Idem. p. 3.

2.2.1 El Plan de Desarrollo Municipal

Este plan es el resultado de todo un proceso de planeación, en el cual aparte de intervenir la administración del municipio participa también la comunidad a través de los diversos mecanismos de consulta.

Una vez determinado el proceso de planeación se elabora el plan de desarrollo municipal, el cual tiene carácter de obligatorio para todos los componentes de la administración pública durante los tres años de gestión del ayuntamiento.

Con base al conocimiento de la realidad del municipio se precisan los objetivos que pretende alcanzar la administración municipal, mismos que deberán ser compatibles con los señalados en los planes de desarrollo federal y estatal, ya que así las acciones municipales se verán reforzadas.

Generalmente los objetivos del municipio, que son muchos, rebasan con frecuencia la capacidad del municipio, es conveniente establecer prioridades, destacando aquellos objetivos más significativos y que buscan satisfacer necesidades más urgentes de la comunidad.

Es importante señalar que el Plan de Desarrollo Municipal involucra a todas las áreas de la administración y no sólo a la administración hacendaría, por lo que la responsabilidad de su formulación corresponde al Presidente Municipal, quien presenta al Cabildo para su aprobación.

De lo anterior se desprende una formulación del Plan de Desarrollo Municipal ³³ que abarca 5 principales puntos que a continuación se enumeran:

³³ Gobierno del estado de México, *Guía Técnica para la elaboración del Plan De Desarrollo Municipal*, México, Gobierno del Estado de México, 2003. p. 2.

- a) Diagnóstico de la evolución general del municipio.- donde se tomarán en cuenta las características generales del municipio, de la población, del medio físico, infraestructura, recursos naturales, principales actividades económicas, vías de comunicación, servicios públicos, etc.
- b) Precisión de objetivos.- Esto es para visualizar los que pretende alcanzar la administración municipal.
- c) Establecimiento de prioridades.- Con la finalidad de dar principal atención a aquellas necesidades de tantas que tiene el municipio, para cubrirlas y tomarlas en cuenta para el desarrollo del Plan Municipal.
- d) Diseño de estrategias económicas, políticas y sociales.- Es la opción más viable a tomar, para la realización de los objetivos prioritarios y estratégicos del municipio.
- e) Fijación de políticas y lineamientos de acción.- Esta etapa estipula las acciones a seguir mediante la fijación más adecuada de las políticas que generalmente se establecen en reglamentos internos del municipio, como lo son el bando municipal.

2.3 La programación Municipal

Es una actividad de carácter administrativo que se deriva del proceso de planeación y tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la administración municipal, considerando el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan las metas que conforman los programas e incluyen los calendarios de ejecución y la aplicación de recursos.

La programación ayuda a obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de los objetivos, ya que permite identificar las necesidades del gobierno y la administración municipal, estableciendo un orden para su atención.³⁴

La programación es un mecanismo muy importante que deberán utilizar las unidades administrativas municipales para cumplir con los objetivos propuestos por el Plan de Desarrollo Municipal.

Mediante la programación se puede organizar mejor el trabajo; asimismo, durante su realización se tienen puntos de comparación entre lo previsto y lo ejecutado, pudiéndose identificar las desviaciones y tomar las medidas correctivas para su mejor cumplimiento.

La programación sirve para tener una visión clara e integral de todas las actividades que el gobierno debe considerar para realizar la formulación del presupuesto de egresos municipal.³⁵

La programación tiene como beneficios para el gobierno municipal:

- * Incorporar a la comunidad en la realización de los programas, señalando su responsabilidad.
- * Determinar, en base a las necesidades existentes, las actividades del ayuntamiento para un periodo determinado.
- * Definir específicamente las acciones, obras y servicios necesarios para el periodo que se va a programar.
- * Organizar, priorizar y evaluar las acciones, obras y servicios conforme a los objetivos establecidos, para determinar las necesidades más urgentes.

³⁴ Op. Cit. Guía Técnica Núm. 12. p. 4.

³⁵ Ibid. p. 5.

- * Indicar el nivel de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, que realizará o apoyará las acciones, obras y servicios programados.
- * Hacer responsables a los funcionarios municipales en la formulación de los estudios preliminares y en la realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios programados.
- * Calcular el costo de las acciones, obras y servicios que se programen.
- * Hacer la asignación de recursos financieros en forma adecuada y racional.

Principios

La programación municipal se basa en los siguientes principios:

- * *Es racional*, porque se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente que permite el aprovechamiento máximo de los recursos.
- * *Es previsor*, ya que su objeto es guiar la conducta hacia adelante y surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente, así como de la proyección de las tendencias observadas.
- * *Es universal*, porque se debe considerar en los tres niveles de gobierno, y el proceso político administrativo preverá las consecuencias que producirá su aplicación.
- * *Es integral*, dado que abarca a todas y cada una de las dependencias y unidades administrativas del municipio.

- * *Es permanente*, porque las actividades siempre deberán programarse para tener un orden y una racional asignación de recursos que responde al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal.
- * *Es flexible*, ya que se puede adecuar a las circunstancias en el momento que se desee.
- * *Es ordenada*, ya que establece las acciones, obras y servicios a realizar y sus requerimientos de recursos, humanos, materiales y financieros.
- * *Es participativa*, porque permite la integración de la comunidad en la ejecución directa de los programas.³⁶

Clasificación de programas

Los programas municipales pueden ser de naturaleza distinta, dependiendo del aspecto o función específica que se quiera atender. Así, tenemos que existen programas de operación y programas de inversión.

Programas de operación. Conocidos también como programas de funcionamiento. Son aquellos que se elaboran con el fin de dar un mejor cumplimiento a las tareas y atribuciones de la administración municipal. Las metas de estos programas se miden en relación de su resultado final. Estos programas se integran por actividades y tareas.

Programas de inversión. Son aquellos programas cuya ejecución permite aumentar la capacidad de respuesta del gobierno municipal ante las necesidades sentidas de la comunidad. Generalmente, tienen como meta la realización de una

³⁶ Ibid. p. 7.

obra pública y acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico municipal. Se componen de proyectos, obras y actividades.

Elaboración de programas

La elaboración de programas debe responder al logro de los objetivos establecidos en los planes municipales y estar adecuados a la estructura administrativa del municipio, tomando en cuenta que su duración no exceda el periodo de gestión del ayuntamiento; para tal fin, es necesario que desde un principio se definan los responsables de elaborarlos, los recursos mínimos que se requieren y la información básica necesaria para su integración.³⁷

Los responsables directos de la integración de programas son el ayuntamiento y los funcionarios municipales. El ayuntamiento, como órgano máximo del gobierno y de la administración municipal, deberá establecer los objetivos y lineamientos generales para la elaboración de los programas; por su parte, los funcionarios serán los encargados de elaborarlos, dependiendo de su área de actividad.

Resulta lógico pensar que sin recursos el ayuntamiento no podrá alcanzar sus objetivos institucionales. Por esta razón, toda vez que se quieran elaborar programas se deberá tener muy presente cuales son los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros mínimos que se requieren en su realización y saber que posibilidades tiene el ayuntamiento para conseguir lo que haga falta.

De esta manera, se puede lograr una relación adecuada entre los objetivos que se requieren alcanzar y los recursos que se tienen para ello.

Un adecuado uso de los recursos conducirá siempre al logro de los resultados deseados. Uno de los pilares fundamentales en que se basa la elaboración de

³⁷ Ibid. p. 8.

programas lo constituye la información sobre el municipio. Este elemento permite determinar las necesidades y demandas de la población que requieren ser atendidas por el ayuntamiento, esto es, conocer que servicios públicos deben prestarse a la población que no cuenten con ellos o, teniéndolos, requieren ser mejorados; también ayuda a identificar cuáles son las obras públicas urgentes para la comunidad. La información también permite orientar el funcionamiento de las unidades administrativas para hacerlas más eficientes en el cumplimiento de sus actividades.

Las autoridades, al inicio de su gestión, deberán informarse acerca de los programas y proyectos inconclusos para que, de acuerdo a su importancia, se determinen o se incorporen a los nuevos programas.

Es necesario que las autoridades municipales cuenten con información referente a las dependencias u organismos del gobierno estatal o federal que proporcionan ayuda a los municipios, para que, en caso de que los recursos del municipio sean insuficientes, les soliciten su apoyo.

Las necesidades se pueden determinar partiendo de la identificación de los servicios a proporcionar o mejorar, y consultando a la comunidad para tomar en cuenta sus demandas más apremiantes. En base a este proceso se procede a señalar los objetivos.

Definición de objetivos

Un objetivo es una finalidad, o acción susceptible de ser medida en lo cualitativo, que permite orientar nuestros esfuerzos para satisfacer una necesidad. Definir objetivos consiste en establecer lo que se quiere alcanzar; ello ayuda a tener bien claro que las acciones a realizar estarán encaminadas a lograr algo.³⁸

³⁸ Ibid. p. 19.

Establecimiento de metas

Las metas representan los productos o resultados que se quieren lograr con la ejecución de un programa. Para establecer las metas se deberán precisar los bienes y servicios que se producirán, para que pueda compararse lo alcanzado con lo programado. La meta se caracteriza por lo siguiente:

- ◆ Especifica una unidad que identifica los bienes o servicios producidos.
- ◆ Es cuantificable
- ◆ Es calendarizable
- ◆ Es verificable

En otras palabras, las metas representan la parte visible de los programas, ya que identifican las acciones realizadas en las fechas previstas.

Las unidades que se utilizan en la medición de las metas son de naturaleza distinta, ya sea por volumen de trabajo, por producto final o por realizaciones.

El volumen de trabajo representa las acciones internas que desarrollan las unidades administrativas municipales o los equipos de trabajo en el cumplimiento de los programas, por ejemplo: número de obras o servicios programados.

El producto final refleja los resultados de la actividad, por ejemplo: número de habitantes beneficiados, cantidad de demandas atendidas, etc.

Por su parte, las realizaciones implican el logro de los objetivos establecidos. Ejemplo: aumento en la calidad de vida, incremento de los ingresos del municipio, etc.³⁹

³⁹ Ibid. p. 20.

Determinación de actividades

El programa municipal comprende todas las actividades que se realizarán para logro de los objetivos propuestos durante un tiempo determinado.

Las actividades deberán establecerse con mucho cuidado para que se realicen de manera ordenada, ya que de una actividad depende la siguiente y, cuando no se cumplen totalmente, pueden ocasionar fallas en el resultado final o bien impedir su continuación.⁴⁰

Valuación de los programas

Una vez definidas las actividades debe hacerse una valuación, considerando cuántos recursos se van a necesitar para cada una de ellas; es decir, cuánto personal y de que especialidad. El costo de los recursos se incorporará al presupuesto de egresos municipales.

Asignación de programas

Cuando los programas hayan sido aprobados, el presidente municipal deberá hacer la asignación de éstos a cada una de las unidades administrativas, considerando su área de actividad, de manera que exista correspondencia entre los programas y los órganos administrativos responsables de ejecutarlos.

La asignación de los programas se realiza con el fin de hacer una distribución del trabajo, definir el órgano responsable de su ejecución y de llevar un seguimiento periódico del avance de los proyectos o actividades de los programas.

⁴⁰ Ibid. p. 21.

Financiamiento de los programas

Los recursos financieros del municipio se constituyen por el dinero que maneja el ayuntamiento a través de su presupuesto de egresos, así como aquel que obtiene por vías de crédito o aportaciones de la comunidad.

Ante esta perspectiva, los programas municipales se pueden financiar por tres formas: por financiamiento directo, por colaboración y por concertación.

Financiamiento Directo. Es este caso, el ayuntamiento absorbe por sí solo el costo total del programa, por lo que deberá analizar a fondo la capacidad técnica y financiera del municipio para determinar la conveniencia de financiarlos con recursos propios.

El financiamiento directo de los programas deberá hacerse con apego a lo establecido por el presupuesto de egresos.

Colaboración. El financiamiento de programas por colaboración se refiere a que tanto el ayuntamiento como la comunidad contribuyen a la realización de los mismos. Cuando la comunidad plantea una demanda o necesidad al ayuntamiento y éste no tiene los recursos suficientes para atenderlas, generalmente la comunidad aporta trabajo voluntario y el ayuntamiento facilita los materiales y equipo.

Tenemos así que entre mayor colaboración exista entre el gobierno municipal y la ciudadanía se generará mayor ahorro de recursos y se atenderá de mejor manera sus necesidades. Para lograr la participación de la comunidad, las autoridades deberán realizar una campaña de convencimiento, motivando a que la población trabaje conjuntamente con el gobierno municipal y solucionar así sus problemas.

Concertación. Esta forma de financiamiento se emplea cuando los programas son costosos y el ayuntamiento no cuenta con los suficientes recursos técnicos y financieros. En este caso, se solicita el apoyo a los gobiernos estatal o federal para que, de acuerdo a sus posibilidades, canalicen recursos que coadyuven a la realización de los programas.

También se puede hacer la concertación de programas con las instituciones nacionales de crédito, mediante las cuales el ayuntamiento puede captar recursos financieros complementarios con cargo al presupuesto de egresos.

El financiamiento concertado se utiliza generalmente para las grandes obras públicas, ya que éstas consumen una mayor cantidad de recursos financieros.

Los programas del gobierno municipal tienen una base para su operación: el presupuesto de egresos.

La importancia que reviste una ordenación completa y previsor de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en el periodo de un año, para el cumplimiento de los cometidos del municipio, determina la elaboración del Presupuesto de Egresos, mismo que se orienta hacia un adecuado manejo de los fondos financieros municipales.⁴¹

2.4 El presupuesto Municipal

El presupuesto de egresos del municipio es el instrumento financiero que presenta una estimación ordenada y de manera uniforme, todos y cada uno de los gastos en que incurra el ayuntamiento durante un año, con el propósito de poder cubrir

⁴¹ Ibid. p. 26.

las erogaciones que resulten necesarias en la operación de sus programas y en el cumplimiento de sus funciones y objetivos.⁴²

El presupuesto público municipal, se divide en 2 actos perfectamente diferenciales en los que se utilizan técnicas presupuestarias distintas:

- ◊ El presupuesto de ingresos.
- ◊ El presupuesto de egresos.

Ambos sin embargo, son componentes de una misma actividad financiera.

Teóricamente, a diferencia del sector privado, en el sector público el proceso presupuestario parte de la estimación del gasto que deberá ejercerse para atender las necesidades colectivas, hecho lo cual se procede a programar lo correspondiente a los ingresos. En la mayoría de los países desarrollados, sino es que en todos, la mecánica del presupuesto parte de las necesidades del gasto, es decir, se elabora primero el presupuesto de egresos para posteriormente, en función a él, se presupuesta el de ingresos.

Esta mecánica, sin embargo, se invierte en el campo de la práctica presupuestaria, para el caso de los países subdesarrollados, como las demandas y necesidades sociales rebasan con mucho las expectativas de ingresos, los gobiernos de este tipo de países se han visto orillados a realizar una estimación lo más precisa posible de los ingresos que se pueden obtener para después presupuestar los gastos. Es decir, la mayoría de las veces la realidad económica de estos países les determina que primero se elabore el presupuesto de ingresos y posteriormente, el presupuesto de egresos.

⁴¹ Instituto Nacional de Administración Pública, *Guía Técnica 4. Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos*. p. 3.

Por ahora se hace necesario precisar que jurídicamente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el presupuesto de ingresos de los municipios debe adquirir carácter de ley y ser sancionado por la Legislatura local, de ahí que sea algo común identificar este presupuesto con la Ley de Ingresos Municipales, cosa que es totalmente correcta.

Por el contrario, el municipio en ejercicio de su autonomía, tiene la facultad de aprobar directamente su presupuesto de egresos y no requiere asumir el carácter de ley, pero si de acuerdo emanado de su cabildo y en consecuencia adquiere el carácter de obligatoriedad.

Principios

Los principios presupuestarios constituyen normas que regulan al presupuesto público y a las actividades que él mismo implica para su elaboración⁴³. Entre los más conocidos y aceptados se encuentran los siguientes:

Equilibrio. Igualdad entre el ingreso y el gasto.

Periodicidad. El presupuesto debe ser anual para un mejor control.

Unidad. Debe integrarse un solo presupuesto. (Documento único).

Universalidad. Debe integrar toda la actividad financiera (ingreso - gasto) del Gobierno Municipal.

Especificación. el gasto autorizado en el presupuesto debe especificarse a través de los diversos conceptos que lo integran.

⁴³ Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, Op. Cit. p. 36-37.

Publicidad, Claridad y Uniformidad. Para su publicación, aprobación, ejercicio y control del presupuesto debe ser claro y uniforme en su estructura.

Presupuesto de egresos

El presupuesto de egresos municipal, se considera un instrumento político, económico y administrativo, que tiene el plan financiero del gobierno, expresado en forma de programas anuales de actividad y que indica el origen y monto de los recursos que se espera obtener y el costo de dichos programas.

El presupuesto constituye un valioso auxiliar en la conducción de las actividades gubernamentales del ayuntamiento, al significar un programa anual de gastos del municipio. Esta importante e indispensable herramienta financiera, ofrece al ayuntamiento una gran variedad de ventajas entre las que se destacan las siguientes:

- a) Definir el destino del gasto.
- b) Proporcionar elementos para lograr una adecuada asignación de los recursos disponibles.
- c) Reflejar si el dinero que constituyen los fondos públicos se está orientando a resolver las necesidades colectivas en la forma como es requerido por la comunidad.
- d) Suplir congruencias en la estructura del gasto público.
- e) Prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal.
- f) Llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.

g) Manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.⁴⁴

La elaboración del presupuesto de egresos está a cargo de la Tesorería Municipal, quien lo presenta a consideración del Presidente Municipal, éste a su vez, deberá someterlo a consideración del H. Cuerpo Edificio (Cabildo). Una vez aprobado será el documento normativo que obliga a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

La estimación de los egresos

Los métodos que se utilizan para calcular los ingresos pueden también aplicarse en la estimación de los egresos; sin embargo, se requeriría de una serie de datos estadísticos que tal vez sería de gran dificultad reunir, por eso es que se recomienda realizar la previsión de los egresos o pronósticos del presupuesto, a través del procedimiento denominado: regularizable.⁴⁵

Este procedimiento consiste en estimar cada uno de los renglones del gasto, tomando en consideración los tenidos en el inmediato anterior. Y efectuando el cálculo del nuevo monto tomando los precios y costos más recientemente conocidos, de esta forma se aprovecha la información a la que sólo hay que aplicar la inflación esperada y el costo de los nuevos programas si los hay.

Este procedimiento sin embargo, parte del supuesto de que con anterioridad se ha ejercido un presupuesto en donde estaban definidos los programas y subprogramas a desarrollar, así como los gastos en que habría de incurrir en cada uno de ellos, no obstante si no fuera éste el caso, deberá partirse de la definición de los programas y subprogramas que se efectuaron, de los gastos que generaron su cumplimiento y de su costo.

⁴⁴ Instituto Nacional de Administración Pública, *Guía Técnica 4*, Op. Cit. p. 3.

⁴⁵ *Ibid.* p. 5.

El procedimiento para la determinación de los egresos en forma regularizable consiste en los siguientes pasos:

- ◊ De los registros de control presupuestal se toma el gasto ejercido durante el último mes conocido a nivel de partida presupuestal, excluyendo las erogaciones correspondiente a inversión.
- ◊ Se incorporan los gastos previstos presupuestalmente, para posteriores meses.
- ◊ Se incorporan los gastos que no fueron considerados en la previsión original y que son necesarios para la ejecución de un subprograma.
- ◊ Por último, se contemplan los requerimientos de erogaciones de inversión, mismos que no tiene carácter de regularizables.

Como es de suponer, la aplicación de este procedimiento no debe pasar por alto las políticas establecidas por el ayuntamiento en relación a las erogaciones.

Por otra parte, a las estimaciones se deberán también aplicar las variaciones económicas que se esperan tener en materia de precios y salarios.

Preparación y aprobación del presupuesto de egresos Municipales

El formulario de presupuestación contiene todos los conceptos y elementos que este presupuesto debe contemplar, de ahí que su preparación se refiere a realizar su llenado siguiendo las indicaciones de sus respectivos instructivos.

La aprobación del presupuesto de egresos consiste en la revisión que hace el ayuntamiento con el propósito de analizar que los gastos previstos para el ejercicio fiscal estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento. La revisión y aprobación se realiza en sesión de cabildo de acuerdo a las facultades conferidas al ayuntamiento quien puede solicitar al

Presidente Municipal y a la Tesorería que se realicen los ajustes necesarios en caso de haber errores o gastos no justificables.⁴⁶

Clasificación del presupuesto de egresos

En la mayoría de los municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de presupuesto de egresos: 1) Por objeto del gasto o tradicional; 2) Institucional o administrativo y 3) Por programas.

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su presupuesto de egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

El presupuesto tradicional ó por objeto del gasto. El presupuesto tradicional o por objeto del gasto se organiza en base a los gastos que va a realizar el ayuntamiento; y se reduce a señalar el número de empleados, cual será el monto autorizado para gastos de viaje, cuanto para impresiones, para papelería, para compra de escritorios, etc. la poca planeación que realiza el gobierno municipal se basa en renglones o partidas, y el control presupuestal se dirige hacia éstas.⁴⁷

La información que se obtiene se refiere a las cosas o servicios usados, y no al trabajo por desarrollar, el propósito y las finalidades a las que se destinarán.

Este presupuesto está integrado por grupos, subgrupos, partidas y conceptos de gastos, con sus respectivos importes mensuales y el total anual. Esta clasificación de gastos se encuentra realizada en el catálogo de cuentas de egresos, según su naturaleza, integrado por la Contaduría General de Glosa. Este catálogo

⁴⁶ Ibid. p. 23.

⁴⁷ Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, Op. Cit. p. 14

constituye el instrumento fundamental del presupuesto tradicional, pero también es indispensable para los otros dos tipos de presupuesto de egresos, por tal motivo se convierte en una táctica complementaria.

En el presupuesto por objeto del gasto, la Tesorería Municipal debe llevar un "Control diario" de cada una de las partidas que integran al presupuesto de egresos, procediendo a realizar un corte de caja diario.

Presupuesto administrativo o institucional. Este tipo de presupuesto agrupa los conceptos de gasto en base a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento. Todo municipio, para cumplir con las funciones que tiene asignadas en el marco jurídico que regula su operación, debe contar con una organización administrativa estructurada mediante unidades u oficinas. El tamaño y la complejidad de cada organización administrativa y de las unidades respectivas depende de las características propias de cada municipio.

Sin embargo, lo cierto es que por pequeño y sencillo que sea un ayuntamiento, éste debe contar con una administración adecuadamente organizada. Los niveles jerárquicos y el número de unidades variará en función a la complejidad y tamaño del municipio.

El presupuesto administrativo basa su integración en la organización de las unidades u oficinas que tiene el ayuntamiento, pero considerando los gastos en la forma en que lo hace el presupuesto por objeto del gasto, es decir, agrupando las partidas de gasto según la naturaleza de las mismas, de esta forma, el presupuesto administrativo utiliza para su elaboración dos instrumentos de trabajo que son: el catálogo de cuentas de egresos y el catálogo de unidades administrativas que cada ayuntamiento debe integrar según su propia organización.

Un aspecto en el que debe tenerse especial cuidado dentro del presupuesto administrativo es la asignación de los techos financieros para cada dependencia municipal, mencionábamos anteriormente que el presupuesto de egresos municipales está sujeto en términos de ley a la capacidad y cantidad de los ingresos que se espera recaudará el municipio. Pues bien, cada dependencia o unidad administrativa del ayuntamiento, deberá conocer con anterioridad a la elaboración de su particular proyecto de presupuesto, el monto de recursos financieros que le corresponde del total de recursos con que cuenta el municipio.

La asignación de los montos o techos financieros se utiliza tomando como referencia el gasto corriente que tuvo cada unidad en el ejercicio fiscal inmediato anterior, al cual se le aplica un porcentaje de incremento que refleja los aspectos inflacionarios esperados para el año que se presupuesta.

2.5 El presupuesto por programas

El presupuesto por programas es el medio por el que se instrumenta el Plan de Desarrollo Socioeconómico del Ayuntamiento determinando concretamente objetivos y metas a alcanzar y asignando los recursos financieros en función a ellos.⁴⁸

El trabajo que diariamente se lleva a cabo en las distintas dependencias del ayuntamiento, estructurado coherentemente, puede formar parte de un programa del gobierno municipal, con el que se logre cumplir los objetivos y funciones institucionales que se tienen definidos.

Un programa es un conjunto de actividades homogéneas que persigue un objetivo, generalmente cuantificables, que se alcanza mediante la combinación de recursos

⁴⁸ Instituto Nacional de Administración Pública, *Guía Técnica 4*, Op. Cit. p. 18.

humanos, materiales, técnicos y financieros. Los programas se integran a través de:

- * Objetivos y metas.
- * Unidades de medida.
- * Recursos y costos.
- * Unidades administrativas corresponsables.
- * Tiempo de ejecución.

El presupuesto por programas consta de elementos básicos con los que se registran todas las actividades y trabajos que realiza el municipio. Dichos elementos son:

Programa. Es la categoría en la que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo.

Subprograma. En este apartado se hace una subdivisión de aquellos programas que por su amplitud requieren de varias etapas para poder ser realizadas.

Actividad. Aquí se representa el conjunto de acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo.

Metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa. El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas cuantificables.

Tarea. Son las operaciones o acciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción.⁴⁹

⁴⁹ Idem.

Partida. Dentro de este apartado se encuentra la numeración de cada uno de los elementos de este programa, más el número que le corresponde a cada partida.

Las ventajas de un presupuesto por programas han sido resumidas en las siguientes:

- ◊ Mejor planeación del trabajo.
- ◊ Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
- ◊ Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas.
- ◊ Identificación de las funciones duplicadas.
- ◊ Mejor control de la ejecución del programa.
- ◊ El público está mejor informado acerca de lo que hacen las autoridades municipales y lo que cuesta.

El presupuesto por programas es la técnica que mayor vinculación tiene con la planeación, las acciones que realizará el gobierno municipal son sometidas a un proceso de planeación presupuestación municipal.

Dentro de los beneficios del presupuesto por programas destaca el trabajo por hacer y no el número de empleados o el importe de la compra de lápices y de papel que se deberán utilizar para efectuarlo. Da bases sólidas para efectuar los servicios, lo que permite tanto a los funcionarios como al público, juzgar acerca de sí los gastos han sido asignados de modo apropiado a cada uno de los programas parciales del programa general del gobierno, expresado en el Plan de Desarrollo Municipal. El proceso de planeación-presupuestación, que genera este tipo de presupuesto, pretende determinar de antemano que actividades (expresadas y ordenadas), se autorizan a las dependencias de la administración y al gobierno mismo considerando como un todo; de este modo, el presupuesto responde a una mejor planeación de las finanzas públicas municipales.

Análisis del Equilibrio Presupuestal Ingreso - Gasto

La formulación del presupuesto público del municipio se realiza en forma independiente y simultánea para cada uno de sus elementos: los ingresos y los egresos municipales, esto significa que la estimación de los gastos se efectúa sin considerar, en forma inmediata, el volumen de los ingresos disponibles, sin embargo, uno de los principios presupuestarios "El de equilibrio" establece que el presupuesto municipal ha de armonizar los gastos con los ingresos que se espera obtener.

Para analizar el equilibrio presupuestal deben confrontarse los ingresos ordinarios con los gastos corrientes del municipio, siendo su diferencia el ahorro municipal; ese ahorro más los subsidios y donaciones recibidos conforma el remanente disponible para inversión que ha de igualar a los gastos de inversión previstos. Si así ocurre, se obtiene el equilibrio presupuestal; pero de no ser así, se presentan dos posibilidades:

- ◊ El remanente para inversión es inferior a los gastos de inversión previstos, por lo que se presenta un "Déficit presupuestal"
- ◊ El remanente para inversión es superior a los gastos de inversión previstos, por lo que se manifiesta un "Superávit presupuestal".

En la formulación del presupuesto público municipal, las situaciones de déficit o superávit deben eliminarse, de tal manera que los ingresos presupuestales sean exactamente iguales a los gastos que se proyecta ejecutar. Esto es, porque el gobierno municipal no cuenta con instrumentos de política económica que le permitan ejercer un presupuesto deficitario. El gobierno federal, por el contrario, sí puede ejercer presupuestos deficitarios compensando las diferencias a través de la expedición de títulos de deuda o de la emisión monetaria, dado que los

municipios se hallan impedidos legalmente de utilizar estos instrumentos, es posible que formulen presupuestos con déficit.

Por otra parte, no resulta adecuado que los municipios operen con presupuestos superavitarios, pues su fin no es el de obtener ahorros (o beneficios), sino el prestar servicios públicos municipales. Además, los contribuyentes pueden considerar el superávit presupuestal como una muestra de que los tributos son excesivos y no como prueba de la eficiencia de la gestión hacendaría.

En este punto, cabe hacer el comentario, de que el presupuesto municipal debe ser formulado en equilibrio, pero en la práctica de su ejercicio este equilibrio frecuentemente no ocurre, presentándose desajustes financieros que han de solventarse con los medios que se encuentren disponibles.

Para eliminar el déficit presupuestal se cuenta con las siguientes opciones:

- ◇ Reducir algunas partidas de gastos a fin de que los ingresos y los gastos sean iguales, si se opta por esta acción, puede reducir la partida de obra pública a fin de equilibrar el presupuesto; esta modificación se incluiría en el proyecto de presupuesto de egresos, a fin de integrarla en forma definitiva contemplando un equilibrio con relación a los ingresos disponibles.
- ◇ Recurrir a la colaboración ciudadana para ejecutar algunas de las obras proyectadas y con los ingresos derivados de la participación de la comunidad cubrir el déficit existente, si se opta por la utilización de un sistema de obras por cooperación, para ejecutar algunas de las obras contempladas en el proyecto de presupuesto de egresos, es necesario considerar que estos sistemas representan un apoyo básico para realizar mayor volumen en obras, cuando los ingresos disponibles se agotan.

- ◊ Tramitar el apoyo a otro nivel de gobierno a través de los programas de inversión que contemple el convenio único de desarrollo. Este instrumento del sistema nacional de planeación permite a los ayuntamientos constituir y hacer operar los comités de planeación para el desarrollo municipal, organismos que constituyen el canal único de vinculación y comunicación permanente entre los municipios y los sistemas nacional y estatal de planeación democrática. Los programas de desarrollo municipal cuentan con el apoyo de los ejecutivos federal y estatal, mediante la canalización de recursos y acciones para atender las necesidades reales y la estructura productiva de cada municipio. De esta forma a través del convenio único de desarrollo se pueden lograr los apoyos para promover el desarrollo de las áreas rurales, para crear infraestructura básica que impulse las ramas productivas, mediante la dotación a poblaciones de servicios de abasto, regulación y comercialización, así como de comunicación entre las distintas regiones.

- ◊ Contratar financiamiento a tasas moderadas para cubrir el déficit, el cual debe ser cubierto conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico a nivel Federal, Estatal y Municipal. (Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.)

El proceso de programación – presupuestación municipal

Técnicamente el proceso de programación - presupuestación está constituido por cada una de las etapas que transcurren desde la conformación inicial del documento denominado anteproyecto de presupuesto, hasta las consideraciones últimas de los resultados obtenidos con las acciones realizadas.⁵⁰

Las etapas deben constituir un todo armónico e indivisible y cada una de ellas debe guardar estrecha vinculación con las demás.

⁵⁰ Gonzalo Martner, planificación y presupuesto por programas, Op. Cit. p. 33.

Las etapas generalmente aceptadas son:

- * Formulación.
- * Discusión y aprobación.
- * Ejecución
- * Control y evaluación

Estimando que es necesario realizar consideraciones para cada una de las etapas del proceso presupuestario, a continuación se realiza una exposición de las principales características de las etapas mencionadas.

Formulación

La formulación del presupuesto público municipal tiene por objeto determinar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos durante el periodo fiscal.

Por otro lado dicha función tiene por objeto precisar las fuentes de recursos y sus posibles ingresos para el Municipio.

La formulación del presupuesto implica llevar a cabo funciones destinadas a elaborar el programa de metas operativas anuales destinadas a desarrollar lo que se conoce propiamente como la presupuestación y cálculo de partidas presupuestales e ingresos probables.⁵¹

Cuando ya se conocen los ingresos y los egresos que espera obtener y aplicar el municipio, se integran ambos en un solo documento, que también deberá contener el fundamento legal de dicho presupuesto y la manera en que la aplicación o ejercicio del mismo coadyuve al logro de los objetivos del gobierno municipal.

La formulación del presupuesto inicia con un diagnóstico de la realidad, lo cual implica realizar un análisis del programa de trabajo anterior, así como el presupuesto de ese mismo año.

⁵¹ Ibid. p. 42

La parte central del diagnóstico la constituye la identificación, clasificación y jerarquización de las necesidades y demandas de servicios públicos. Esto será la base para elaborar el programa con las metas operativas anuales que se pretenden ejecutar.

El programa de trabajo debe contemplar en forma específica los programas de adquisiciones, obras públicas y servicios públicos a desarrollo, estableciendo las metas y objetivos que se pretenden alcanzar y los recursos necesarios para lograrlo.

Los órganos de la Administración Municipal que participan en las actividades que implica la formulación del presupuesto son:

Las Dependencias de la Administración Pública Municipal; son las encargadas de formular los programas y las metas operativas anuales, así como la valuación estimada y su calendarización.

La Tesorería Municipal; integra y presenta el proyecto de presupuesto al Presidente Municipal para su aprobación en el H. Cabildo.

Discusión y Aprobación

Esta etapa consiste en someter a discusión el presupuesto por programas a través de revisar, analizar, y sancionar el documento preliminar que se presenta ante el H. Ayuntamiento, órgano de gobierno del municipio, que tiene la facultad de sancionarlo y autorizarlo en sesión de Cabildo.

La aprobación del presupuesto de egresos consiste en la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos y programas previstos para el periodo de un año, conocido como ejercicio fiscal.⁵²

La revisión consiste en analizar que los gastos y programas estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio. Esto significa que los gastos no pueden ser mayores de lo que se prevé, en la Ley de Ingresos Municipales, aprobada por la legislación local.

El presupuesto de egresos se aprueba entre los meses de septiembre y diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de enero del siguiente, teniendo la vigencia de un año.

Ejecución

El presidente municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente.

La ejecución del presupuesto se realiza durante el periodo anual y se materializa mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros es decir, poner en marcha los programas de obras, de adquisiciones y servicios públicos previstos en la primera etapa del proceso.⁵³

El ejercicio del presupuesto, se realiza conforme a la normatividad establecida por el ejecutivo municipal.

Es de suma importancia que en el ejercicio del presupuesto de egresos se recaben las notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar al H. Ayuntamiento la cuenta

⁵² Ibid. p. 53.

⁵³ Ibid. p. 55.

pública municipal y se envía al congreso local de acuerdo al la Ley Orgánica para la Contaduría General del Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.

Con lo anterior, el Presidente Municipal estará en condiciones de prever desviaciones y usos indebidos del gasto público.

Control y Evaluación

Control

Corresponde a la serie de funciones encaminadas a la observancia del ejercicio del presupuesto por programas, con el objeto de asegurar el correcto uso de los recursos y realización de las metas previstas, investigando las causas de desviaciones con respecto de lo programado. Al contar con la información de las medidas correctivas del proceso presupuestario, se está en la posibilidad de medir la eficiencia y la eficacia con que se ejecuta un programa, sus alcances y cumplimiento de los objetivos y metas previstos posibilitando medidas correctivas del proceso con la información suficiente para rectificar los desajustes.⁵⁴

El control está determinado por dos puntos principales:

◊ Determinación de las Variaciones

El control del presupuesto se hace básicamente, partiendo del sistema presupuestado, registrando lo realizado, y por comparación, determinar las variaciones o desviaciones correctivas.

Debe haber una análisis y estudio de las variaciones o desviaciones, de tal forma, que den lugar a lo siguiente:

⁵⁴ Ibid. p. 60.

- * Localizar el área del problema
- * Celebrar pláticas con los jefes de dicha área.
- * Analizar la situación del trabajo, la secuencia, la coordinación de actividades, y la efectividad de la supervisión del mismo.
- * Observar directamente el trabajo de la unidad o área afectada.
- * Formular reportes en los que colaboren tanto el personal involucrado, como quienes estudian directamente el problema. En dado caso, solicitar una auditoría interna.

Una vez delimitado e investigado el problema y sus causas, se emitirá un informe en el que se mencionen éstas, y la forma en que se obtuvieron, por lo que es necesario, no sólo determinar la variación, sino analizarla y localizar sus causas, con el objeto de decidir cuales serán las medidas que habrán de seguirse para eliminar las deficiencias; cuando así sea, será necesario modificar el presupuesto por programa.

◊ Medición del Resultado

Este aspecto se refiere a la relación de los gastos con las metas alcanzadas, analizando el progreso o atraso.

Constituye un informe que presenta el análisis y evaluación de la parte financiera en relación al presupuesto, esta medición deberá tener una periodicidad de rutina sobre elementos significativos.⁵⁵

El informe de medición de resultados se hará por unidades absolutas o relativas, estableciéndose registros que controlen los aspectos de cada caso particular, tanto en los programas de inversión como en los de tipo operacional.

⁵⁵ Ibid. p. 304.

La medición del gasto se puede efectuar mediante técnicas de valuación conocidas como:

Valores Acontecidos.- Se basan en gastos ya efectuados con anterioridad.

Gastos Estimados.- Se basan en cálculos anteriores a su ejecución en base a valores ya acontecidos.

Para la medición del gasto es necesario el control financiero de los mismos, los cuales se pueden realizar de dos maneras:

Mediante el control de fondos asignados.- A través de cuotas asignadas a las dependencias del ayuntamiento, así como la información periódica del monto de las cuotas, lo que se ha gastado, y el saldo disponible (lo que también se llama como un corte de caja).

Mediante el control del costo del programa.- Este a través de una calendarización de trabajos y el costo del programa, para elaborar informes de medición de avance.

Entre los instrumentos de control más importantes se pueden mencionar, la contabilidad fiscal, la auditoría y la inspección presupuestal.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que se da lugar la ejecución del presupuesto; la auditoría y la inspección presupuestal son utilizadas en la revisión de documentos que se generan en cada paso de la ejecución, proporcionando de esta manera tanto a la ejecución como al control el material de análisis que refleja la forma como se ejercen los fondos públicos y los activos fiscales (control físico-financiero).

Evaluación

La evaluación permite saber si los recursos se ejercieron conforme a lo autorizado, si se cumplieron las metas y objetivos que se establecieron y si se justifican los resultados del ejercicio presupuestario.⁵⁶

Los criterios que pueden adoptarse para el estudio de los tipos o clases de evaluación del gasto público pueden resumirse en los siguientes:

◊ De acuerdo a su Temporalidad

En relación a la temporalidad del gasto público pueden distinguirse a su vez, dos tipos de evaluación:

Evaluación Previa: La evaluación previa permite determinar el grado de factibilidad económica y social de un programa o proyecto y establecer las prioridades de financiamiento.

Evaluación de resultados: La evaluación de resultados permite medir el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas de racionalización del gasto público.

◊ De acuerdo al ámbito de gobierno

Pueden distinguirse, tres tipos de evaluación:

Evaluación Macroeconómica del Gasto: El objetivo de esta evaluación es medir la eficiencia del gasto público en su clasificación corriente y de inversión, mediante la implementación de indicadores significativos de su relación con la actividad económica del país.

⁵⁶ Instituto Nacional de Administración Pública, *Guía Técnica 4*, Op. Cit. p. 24.

El análisis macroeconómico del gasto debe enfocarse hacia los objetivos económicos que el sector público busca para sus logros.

Evaluación del Gasto Corriente: El objetivo de esta evaluación es medir la eficiencia y eficacia del gasto corriente, mediante el establecimiento de indicadores, que permitirán evaluar su efecto antes y después de realizada la erogación.

El impacto que produce el gasto corriente en la economía, actualmente no se mide, debido principalmente a la dificultad que presenta su evaluación al no contar con metas físicas fácilmente cuantificables, contrario a lo que sucede con los gastos de inversión, por tal motivo se requiere de otros medios para lograr su cometido; por lo tanto la bondad de la evaluación estará en relación directa con la claridad de los indicadores que se generen.

Los indicadores que se obtengan van a contribuir al enriquecimiento de los criterios que sirven de base en la toma de decisiones durante la etapa de formulación.

Evaluación del Gasto de Inversión Física: Con esta evaluación se pretende el establecimiento de indicadores que permiten medir la eficacia y eficiencia del gasto en los programas de inversiones, tanto antes de efectuarse, evaluación anterior, como una vez realizado el mismo, evaluación posterior.

La separación hecha antes es para identificar más claramente los criterios generales del control y evaluación, pero no son independientes, sino que integran un mismo proceso de medición de eficacia y eficiencia y constituyen una fase de la administración presupuestaria que incluye no sólo el aspecto financiero sino que también el resultado de la gestión administrativa.

Capítulo 3. El Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México

3.1 Localización

El municipio de Naucalpan de Juárez se encuentra en la zona central del Valle de México, entre los paralelos 19º 24' 92" y 19º 32' 08" de latitud norte y los meridianos 99º 12' y 99º 23' 11" de longitud oeste, a una altitud sobre el nivel del mar que fluctúa entre los 2,258 m.s.n.m en el lecho bajo del Vaso de Cristo y los 2,380 m.s.n.m. en la costa más alta del área urbana, alcanzando los 3,650 m.s.n.m. en la zona montañosa del municipio.

Ocupa una superficie de 154.86 Km². Colinda al norte con los municipios de Atizapán de Zaragoza y Tlalnepantla; al sur con el municipio de Huixquilucan; al oriente, con el Distrito Federal; al noroeste con Jilotzingo y al poniente comparte una zona indefinida en cuanto a los límites municipales con Lerma, Xonacatlán, Oztolotepec y Jilotzingo.

Naucalpan tiene una ubicación estratégica dentro de la zona poniente del Valle de México, que forma con los municipios de Huixquilucan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, Nicolás Romero y Cuautitlán. El crecimiento poblacional de la zona ha convertido al municipio en un nodo de comunicación o de paso, incrementando los volúmenes de tráfico en su sistema vial y los problemas de congestionamiento y contaminación.

Esta localización estratégica ha propicia un cambio estructural en la economía del municipio, ubicándolo en un centro regional de servicios al poniente del Valle de México, cuya población alcanza los dos millones de habitantes. Sin embargo, la falta de una estructura regional adecuada provoca que el papel de Naucalpan como centro estratégico de servicios no se aproveche satisfactoriamente.⁵⁷

⁵⁷ <http://www.Naucalpan.gob.-mexico>. Enero, 2004.

Orografía y clima

Conforme a la Carta Hidrográfica Nacional, el municipio se encuentra sentado en la subprovincia de lagos y volcanes de Anáhuac, perteneciente a la provincia de Eje Neovolcánico. Al poniente se localiza la gran sierra volcánica compleja, por lo que esta área el territorio municipal tiene una conformación accidentada que ocupa aproximadamente el 50% de la superficie total. La zona central esta conformada por lomeríos que representan otro 20% y, hacia el oriente, zonas planas que en forma aislada ocupan el 30% restante.

Su clima es templado y subhúmedo, con temperaturas que oscilan entre los 30°C. y 18°C. en temporada álgida y entre 6.5°C. y los 32.5°C., en temporada cálida; las lluvias caen generalmente de junio a septiembre con una precipitación pluvial máxima de 1,244 mm. y una mínima de 570 mm.

En alguna medida, la orografía ha determinado los usos del suelo que tiene actualmente el municipio, y gran parte de sus problemas. Las colonias populares que se asentaron irregularmente en aquellas zonas cuya topografía es inadecuada para el desarrollo y definieron una traza de calles y andadores anárquica e incompatible con su orografía, presentan hoy severos problemas en la introducción y operación de los servicios de transporte urbano, infraestructura, vigilancia y recolección de desechos sólidos.⁵⁸

Hidrología

Los principales recursos hidrológicos con los que cuenta el municipio son: Río Hondo, Río Totolica (o Totolinga), Río los Cuartos, Canal de los Remedios y Río Chico de los Remedios, o Río Chiquito; además de las presas San Lorenzo Totolinga, Los Cuartos, Las Julianas, San Miguel Tecamachalco, La Colorada, Los

⁵⁸ Idem.

Arcos y El Sordo. Desde el noroeste parte el Canal de los remedios, que es un importante receptor de desechos líquidos urbanos e industriales y que se interna en el Distrito Federal. En los límites con este se encuentra el vaso regulador de la antigua Laguna de Cristo. Existen además dos manantiales y tres acueductos.

Debido a las descargas de drenaje sin control que proceden de las colonias y fraccionamiento aledaños, prácticamente la totalidad de ríos, arroyos y presas están contaminadas. Los cuerpos de agua con que cuenta el municipio están sujetos a un constante deterioro por falta de un adecuado mantenimiento. Dicho mantenimiento se reduce, en el mejor de los casos, a un mero desazolve para controlar las grandes corrientes que se registran en poca de lluvias.

El uso que se les da actualmente a estos importantes elementos hidrológicos es el de vasos reguladores de aguas contaminadas, cuando se tiene alternativa de un mejor aprovechamiento como posibles fuentes de abastecimiento de aguas tratadas para el consumo industrial o humano y así reducir el déficit que en este renglón sufre el municipio y que afecta fundamentalmente a las comunidades menos favorecidas de la zona urbana.

Las zonas bajas del municipio se ven afectadas por inundaciones durante el periodo de lluvias. De continuar la urbanización no planificada hacia el poniente y la pérdida de áreas boscosas, se incrementará la concentración de avenidas torrenciales provocadas por la precipitación pluvial, aumentando substancialmente el riesgo de inundaciones y el azolve de presas.⁵⁹

3.2 Antecedentes

No se ha logrado precisar la identificación étnica particular de los primeros pobladores de Naucalpan. Lo que sí se puede asegurar, es que la existencia de

⁵⁹ Idem.

sus primeras comunidades, TLATILCO, entre otras, datan por lo menos del año 1400 antes de Cristo, pero además, cabe señalar que desde mucho tiempo antes ya habían existido asentamientos temporales en la zona.

Se le da el nombre de Naucalpan en el año de 1476 de nuestra era, a finales del reinado de Tizoc.

El significado en Nahuatl de Naucalpan está formado por tres términos: 1) nau, que se deriva de "nahui" (cuatro); 2) cal, que se deriva de "calli" (casa); y 3) "pan" (lugar): es decir "el lugar de las cuatro casas". Estas eran Tlatilco, Totoltepec, Huitzilacasco y Totolinga.

Así pues, no es mucho lo que se puede narrar de la fundación y de los primeros pobladores de la zona de Naucalpan, desde el preclásico los agricultores aldeanos de Tlatilco, habían desarrollado ya, entre los ríos Totolica, Hondo y los Cuartos, los fundamentos de una etapa económica y social que les permitiría formar una de las culturas más importantes de su tiempo y de su espacio: La Cultura Tlatilca.

Tlatilco fue una sociedad nueva que al obtener excedentes de producción económica, se dio tiempo, entre otras cosas, para superar la sencillez de su alfarería primitiva y desarrollar una cerámica con sentido artístico, simbólico, ideológico y social.

La cultura Tlatilca, anterior a la Teotihuacana, resultó ser la más extraordinaria y expresiva de toda la región, y una de las más distinguidas de toda mesoamérica. En el museo dedicado a ella, instalado en la zona central, el pueblo de Naucalpan atesora y exhibe muchas de sus expresiones plásticas.

Este asomo a la vida prehistórica de las familias que antecedieron la región, no debe omitir, aun cuando sea breve, la relación de algunas de las obras que los Tlatilcas realizaron antes de la Conquista.

Los hallazgos de extraordinarias representaciones de brujos o chamanes, jugadores de pelota, acróbatas, músicos, danzantes y bailarinas, hombres y mujeres sentados en bancas, mujeres embarazadas, madres amamantando a sus hijos, niños en sus cunas, cargadores, personas enfermas, etc. Todo ello, además de diversas indumentarias y varios tipos de adornos, así como abundantes muestras de utensilios domésticos, agrícolas, y de muchas otras actividades que revelan los alcances sociales de aquella cultura, anterior a la Teotihuacana, la Tolteca, la Chichimeca y, desde luego, a la Azteca.⁶⁰

3.3. Desarrollo de Naucalpan de Juárez

Naucalpan es un modelo clásico de la transición del México rural al México urbano. Polo de desarrollo en la periferia metropolitana, en sólo 44 años, Naucalpan quedó inserto en el conglomerado humano más grande y complejo del mundo. La moderna urbanización del Valle de México confiere al municipio una posición estratégica en el desarrollo nacional. Sin embargo, la acelerada y frecuentemente anárquica urbanización ha perfilado el rostro del municipio, habitado por severas contradicciones: junto a la planta productiva más grande del país, se alza un lacerante panorama de rezago social. Naucalpan se encuentra entre los municipios con fraccionamientos mejor dotados en servicios, sin embargo también arrastra el ominoso escenario de la pobreza extrema.

El crecimiento de Naucalpan ha rebasado todas las expectativas y previsiones, lo que hace inoperantes los conceptos convencionales de la planeación urbana. El suelo se urbaniza aceleradamente y ni la accidentada geografía del municipio ha detenido la proliferación de asentamientos humanos, carentes la mayoría de las veces, de los servicios más elementales. Por ello, es necesario regular y dar forma planificada a este desarrollo.

⁶⁰ Graciela, Santana Benhumea, *Naucalpan, ayer y hoy*, p.p. 20-38.

La suma de rezagos y el galopante crecimiento demográfico han impedido extender con prontitud los beneficios de la urbanización a numerosas colonias. Naucalpan ha pasado a contarse entre los espacios urbanos más poblados del país, con un ritmo de crecimiento poblacional del orden del 3.8% anual y una población de 804,286 habitantes.

A pesar de ello, este patrón de crecimiento ha derivado en la conformación de un municipio joven: la edad promedio de la población apenas alcanza los 24 años. Esta situación plantea la urgencia de crear la infraestructura necesaria para atender las demandas de este sector que ingresa al mercado laboral, que esta a la expectativa de mejores oportunidad en salud y educación.

Con frecuencia, el nombre de Naucalpan se asocia a la industria. Esta fama esta plenamente justificada, pues en el municipio se asienta una de las plantas industriales más importantes del país. Sin embargo, a últimas fecha, el sector comercio y los servicios han adquirido un papel preponderante en la economía local, al grado de que concentran el 60% de la población ocupada, mientras que la industria se ubica el 30%.⁶¹

El nombre de Naucalpan aparece en todas las etapas históricas de México. Su proximidad a la capital de la República, su orografía, su importancia industrial y el hallarse en el paso de la ruta más importantes hacia el interior y norte de la República, lo han convertido en punto estratégico de los distintos movimientos armados que en distintas épocas se han suscitado en el país. Lo mismo en la conquista, que en la Independencia, Intervención Norteamericana, Reforma y Revolución, que en el fallido movimiento cristero que intentó desestabilizar al país en los últimos años de la década de los veintes.

⁶¹ Ibid, p 138.

Sin embargo su desarrollo lo ubicamos en la década de los años cuarenta. En la primera parte de esta década, viajar de la capital a Tlalnepantla significaba un paseo campestre entre milpas y alfalfares. La industria en el Distrito Federal ya causaba problemas y el fin de la Segunda Guerra Mundial significaba la necesidad de incrementar el desarrollo industrial en nuevas zonas estratégicas. El gobierno de Fabela ofreció ventajas importantes a las industrias nuevas para que se instalarán en territorios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Ecatepec y Texcoco.

Los gobernadores Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez y Salvador Sánchez Colín, sentaron las bases para lo que sería el desarrollo urbano e industrial de Naucalpan de Juárez.

Las razones primordiales para el nuevo desarrollo industrial de Naucalpan en la época de los cuarentas fueron el auge de la industrialización en el Estado de México, aledaño al Distrito Federal en razón directa de las necesidades industriales que generó la segunda guerra mundial.

Naucalpan fue uno de los sitios estratégicos (por su cercanía con la ciudad de México y su acceso a la carretera a Querétaro) para instalar las nacientes industrias.

El Departamento del Distrito Federal, ante la creciente migración que llegaba del interior del país, expidió una ley que prohibió la creación de nuevos fraccionamientos dentro de sus límites geográficos.

El gobierno de Isidro Fabela decretó una ley que promovió la industrialización en el Estado de México al exentar de impuestos a las industrias que se establecieran en su territorio.

La necesidad de casas habitación para los trabajadores se convirtió en presión social para ocupar las tierras ejidales para construir fraccionamientos habitacionales.

Los gobiernos federales y estatales en estos años facilitaron el establecimiento de muchas industrias, que se desplazaron del Distrito Federal, Tlanepantla y Cuautitlán, cambiando la fisonomía de estos municipios que se habían singularizado por la producción de leche con ganado estabulado. A partir de 1942, después de la muerte trágica del gobernador Alfredo Zárate Albarrán, que había sustituido constitucionalmente a Wenceslao Labra, se inicia el auge industrial de la entidad.

La industrialización que se había iniciado vigorosamente continuó. Con el establecimiento de más de 3 000 factorías en los municipios del Valle de México, se presentó el problema del aumento de población, atraída por la esperanza de conseguir trabajo en las fábricas que se iban estableciendo; nace el problema más característico de Naucalpan, Tlanepantla, Atizapán, de Zaragoza y de otros municipios: el enorme crecimiento demográfico y el déficit de viviendas.

Durante la gestión del gobernador Salvador Sánchez Collín, se inició la construcción de ciudad Satélite, en jurisdicción de Naucalpan, donde se edificaron viviendas destinadas a la clase media que huía de las incomodidades de la capital de la República.⁶²

Los índices demográficos de Naucalpan durante los años treinta (10 000 habitantes), para los cuarenta se habían triplicado (29 000) y dos décadas después con la creación de Ciudad Satélite y los nuevos fraccionamientos residenciales y populares, la población se había vuelto a triplicar (85 000

⁶² Ibid. p. 146.

personas). Con una tasa de crecimiento anual de más de 12% en la década 1960-1070.

La industrialización trajo aparejado el crecimiento e comercios y de servicios y fue consolidando vertiginosamente su estructura urbana.

A mediados de la década de los cincuentas, la nueva generación de mexicanos profesionistas y obreros de clase media llegó a habitar los nuevos fraccionamientos de Naucalpan, de los cuales el primero fue lomas Hipódromo, colonia residencial de primera clase con todos los servicios; más tarde surgieron San Mateo, Lomas Verdes, Boulevares, Echegaray, etc.

Algunas dependencias oficiales construyeron en los años sesentas habitaciones para sus trabajadores como fue el caso de PEMEX, Defensa Nacional, Electricistas, etc. y así surgieron Pastores, el Huizachal y Otras.

3.4 Naucalpan de Juárez en el contexto actual

Naucalpan cuenta con el primer centro comercial de Latinoamérica, cuyo proyecto se inició en 1957 para construir un supermercado que cubriera las necesidades primarias de la población local. Pero fue en 1963 cuando un grupo de empresarios creadores de la idea encomendaron a arquitectos mexicanos un completo estudio sobre la zona para determinar las posibilidades de éxito. Entre las grandes empresas precursoras se encuentran Sears Roebuck de Méxcio S. A., El Puerto de Liverpool S. A. y Sanborns Hnos. Su construcción tiene las siguientes características:

Una gran área cubierta por materiales que dejan traslucir iluminación casi natural. Al no seguirse una línea recta en el trazo de locales, ofreció una mayor superficie de fachadas y escaparates y por tanto una mayor superficie de exhibición. Particular importancia se dio al área al estacionamiento. La escultura ubicada al

centro es la representación abstracta de un centro, creación del escultor francés Olivier Seguin.

Otros centros comerciales de menor importancia se hallan en el municipio unos formados alrededor de los mercados municipales, otros circundando los grandes almacenes de autoservicio.⁶³

Símbolos del Naucalpan moderno, las cinco torres e concreto diseñadas por Matías Goeritz, se encuentran hoy muy próximas a lo que fuera el Tlatilco de ayer y el San Bartolomé colonial. Consideradas como esculturas vanguardistas del arte urbano, fueron aprobadas por el presidente alemán en vez de la fuente monumental solicitada por el arquitecto Luis Barragán a Goeritz. Por razones presupuestales la torre más elevada de 200 metros en el proyecto original, se vio reducida a su altura actual de 57 y los siete cuerpos del primer proyecto se redujeron a cinco como están en la actualidad.

Muchos historiadores y cronistas firman que el desarrollo industrial de Naucalpan tuvo dos momentos: el de 1869 con la instalación de la Fábrica de Hilados y Tejidos del Río Hondo y 1940 cuando se crea la zona industrial en el norte y noroeste del Distrito Federal.

Para 1975, Naucalpan es uno de los municipios más industrializados del país. con zonas fabriles definidas que son las siguientes:

Ahuizotla, Atenco, y Cuatro Caminos.

Alce Blanco. 1ª. Sección

Alce Blanco 2ª. Sección.

Alce blanco 3ª. Sección.

Parque Industrial Naucalpan (Cabecera, Tlatilco y Los Remedios)

⁶³ Ibid. p. 143.

San Esteban, Atoto y Chimalpa.⁶⁴

Por su parte, el Parque Naucalli cuenta con una superficie de 140 hectáreas y se ubica en el llamado "Ejido de Oro", motivo de múltiples controversias y querellas. Fue adquirido a sus legítimos propietarios por el gobierno federal y donado pro el Presidente de la República al municipio.

Las autoridades municipales apoyadas por el gobierno del Estado, reforestaron el terreno sembrando más de 30 000 árboles en su primera etapa. A su vez el propio Gobierno estatal adquirió el Cerro e Moctezuma para su reforestación. Ambas superficies unidas, dan una extensión de 280 has., en pleno corazón del municipio.

El Museo Tlatilco cuenta con más de 250 piezas del Instituto Nacional de Antropología e Historia en custodia y donación de particulares. En la entrada del Museo se encuentran dos figuras que fueron halladas en el Cero de Malinche: una es de Tláloc, dios del agua y de la lluvia y la otra, Chalchihuitlicli. La primera se caracteriza por los círculos alrededor de los ojos a manera de anteojos, la máscara bucal compuesta de cinco colmillos, la nariz formada pro el entrelace de dos serpientes estilizadas que termina en el tocado y que forman una cuenta que sostiene el remate a base de elementos curvos y un collar de posibles cuchillos. Esta futura tiene 1.94 metros de longitud y 60 centímetros de diámetro. La figura de Chalchihuitlicue, lleva una banda en la cabeza y un collar de chalchihuite (piedras preciosas) es de forma irregular y mide 2.05 metros de longitud y 0.70 centímetros de diámetro.

Poseedor de un acervo histórico insospechado, Naucalpan es en 1995 uno de los municipios más industriales y poblados de la República Mexicana.

⁶⁴ Ibid. p. 144.

Lugar en donde los monumentos prehispánicos y coloniales se entrelazan con la urdimbre e las zonas fabriles y los fraccionamientos residenciales y populares, Naucalpan representa la encrucijada de la expansión industrial y la conservación de un medio ambiente cada vez más depredado y agresivo.

Con una población de 786 551 habitantes parece reflejar una estabilización respecto al censo de 1980 (730 170) con sólo el 0.75%, muy diferente a la tasa anual observada en los años 70's que fue de 6.69%.

Este desmedido crecimiento en la década mencionada estuvo determinado por el proceso migratorio. En 1990, el 52.43 de la población de Naucalpan nació fuera del Estado de México.

La densidad poblacional en el municipio alcanza actualmente la cifra de 5 249 por kilómetro cuadrado, llegando hasta 12 120 en las zonas urbanas más densamente pobladas.

En vertiginoso desarrollo industrial y poblacional se detona en la década 50-60 y tiene como factores centrales la expulsión demográfica de la ciudad de México y los estímulos fiscales para la creación de nuevas industrias den el Estado.

El recorrido histórico a partir de la Revolución de 1910, se muestra acorde con el de otros municipios de la zona conurbada hasta los 50's. a partir de entonces, el desarrollo de Naucalpan en todos los sentidos es inverosímil.

Como conclusión podemos afirmar que la incidencia del Desarrollo histórico de la ciudad de México sobre el devenir de Naucalpan es decisivo, tanto por el crecimiento industrial de aquella, como por la explosión demográfica producto de los movimientos migratorios.

3.5 División Política actual del Municipio de Naucalpan de Juárez

Naucalpan de Juárez es un municipio libre con personalidad jurídica y patrimonio propio, que forma parte de la división territorial y de la organización política del Estado Libre y soberano de México.

El municipio de Naucalpan tienen como cabecera a la ciudad del mismo nombre; en ella se encuentra la sede del H. Ayuntamiento y de su Presidencia Municipal. Dicha sede sólo puede ser trasladada a otra localidad en forma temporal, mediante acuerdo del Ayuntamiento y por causas debidamente justificadas.

Dentro del territorio municipal se encuentran comprendidos los siguientes pueblos, colonias, fraccionamientos residenciales y fraccionamientos industriales.

Pueblos: Los Remedios, San Antonio Zomeyucan, Santa Cruz Acatlán, Santa Cruz del Monte, Santa María Nativitas, San Esteban Huitzilacasco, San Francisco Chimalpa, San Juan Totoltepec, San Francisco Cuauhtlalpan, San José Río Hondo, San Luis Tlatilco, San Lorenzo Totolinga, San Mateo Nopala, San Miguel Tecamachalco, Santiago Ocipaco, Santiago Tepatlaxco y San Rafael Chamapa,

Colonias: Adolfo López Mateos, Ahuizotla, Alfredo V. Bonfil, Altamira, Alfredo del Mzazo Vélez, Ampliación altamira, Ampliación Benito Juárez, Ampliación Ciudad de los Niños, Ampliación Loma Linda, Ampliación Los Remedios (El Beato), Ampliación Mártires de Río Blanco 68, Ampliación Minas El Coyote, Ampliación Olímpica, Ampliación San Esteban, Balcones de Chamapa, Barrio el Torito, Benito Juárez Bosque de Los Remedios, Bosques de Moctezuma, Buena vista, Capulín Soledad, Casas Viejas, Capulín de Soledad, Ciudad de los Niños, Colinas de San Mateo, Cuartos 11 1ª. Sección, Cuartos 11 2ª. Sección, Cuartos Constitución, Cuartos III, Cumbres de Himalaya, 10 de Abril, El Chamizal, El Conde, El Corralito, El Molinito, El Olivar, El Torito (reubicación), Emiliano Zapata, Estado de México, Hacienda del Cristo, Hidalgo, Independencia, Isidro Fabela, Izcalli Champa,

Jardines del Molinito, La Cañada, La Cañada San Lorenzo Totolinga, La Luna, La Monera, La Presa, La Presa Chamapa, La Radio Benito Juárez, La Raquelito, La Ribera, La Universal, Las Huertas 1ª. Sección, Las Huertas 2ª y 3ª Sección, Lázaro Cárdenas, Loma Colorada 1ª Sección, Loma Colorada 2ª Sección, Loma Linda, Loma Taurina, Lomas de La Cañada, Lomas de San Agustín, Lomas de San Isidro, Lomas del Cadete, Los Arcos, Los Cuartos, Luisa Isabel Campos J.C., Mancha I, Mancha II, Mancha III, Mártires de Río Blanco, México 68.⁶⁵

La división por colonias, fraccionamientos y poblados, con sus respectivas asociaciones o consejos de participación ciudadana, así como las diversas asociaciones de tipo sectorial y gremial, constituyen la base de la estructura política del municipio. El limitado papel histórico de las Delegaciones Municipales y la ausencia de una estructura intermedia de atención política, ha dificultado el manejo de los problemas y la atención de las demandas de la población. Se advierte la urgencia de una regionalización racionalmente definida que permita descentralizar geográficamente la atención y el contacto de la autoridad con la población.

⁶⁵ Ibid. pp. 151-153.

Capítulo 4. El presupuesto por programas en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México

4.1 Preámbulo

Al no existir antecedente sobre manuales sobre presupuesto por programas a nivel municipal, prevalecía la necesidad por parte de las Tesorerías Municipales de contar con un documento que les brindará orientación sobre aspectos generales de programación y presupuestación, así como de técnicas para estructurar tanto el presupuesto de ingresos como el de egresos.

A fin de estar en posibilidad de atender esta necesidad y con el afán de contribuir a la simplificación del proceso de elaboración del Presupuesto Municipal, la H. LII Legislatura del Estado de México, a través de la Contaduría General de Glosa, elaboró un manual para ser entregado a los municipios de la Entidad, con la finalidad de adaptarlo a las necesidades de cada uno de estos. El autor como responsable del área de egresos, conjuntamente con un grupo de colaboradores se dio a la tarea de establecer las bases para la aplicación del presupuesto por programas durante el año de 1995 en el Municipio de Naucalpan de Juárez.

Para ser eficiente el desempeño de la Tesorería Municipal fue necesario elaborar un manual de presupuesto por programas para el Municipio de Naucalpan que tiene por objetivo apoyar la integración real y efectiva de un presupuesto técnicamente elaborado, conjuntamente con las áreas administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, para determinar la corresponsabilidad del Gasto Público.

En este sentido, se contribuyó satisfactoriamente al desarrollo de las funciones administrativas del Municipio, como una forma adicional de buscar su fortalecimiento.

4.2 El proceso de programación- presupuestación

La situación económica prevaleciente en el ámbito nacional durante 1994, impactó desfavorablemente las Finanzas Públicas Municipales, lo cual nos obligó a ejercer un adecuado manejo de los recursos financieros y al establecimiento de medidas administrativas que coadyuven a su eficaz distribución y aplicación. Por ello fue propósito fundamental para el año de 1995 establecer un estricto control del presupuesto de egresos, en congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.

El esfuerzo de racionalidad, austeridad y disciplina para el control presupuestal requirió de la participación y corresponsabilidad de los titulares y coordinadores administrativos de las dependencias municipales, así como de todos los servidores públicos del H. Ayuntamiento.

El área de Tesorería controla el presupuesto contable con el cual justifica la Cuenta Pública Municipal ante la Contaduría General de Glosa, dependencia del Poder Legislativo Estatal.

El proceso de programación y presupuestación municipal, se desarrolló en 4 etapas, que son la formulación, aprobación, ejecución y control-evaluación. La formulación tiene como objetivo determinar en qué y cómo se ejercerá el presupuesto de Egresos durante el periodo fiscal (anual), también precisa las fuentes de recursos y sus posibles ingresos para el Municipio; en esta etapa la sociedad organizada, a través de sus consejos de colaboración ciudadana, se integran para conocer los recursos con los que cuenta cada una de las comunidades partiendo en la elaboración de los programas y metas del año fiscal correspondiente.

En la 2ª. Etapa de aprobación, la Administración Pública Municipal presentó a través de la Tesorería, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos, al

Presidente Municipal, quién en términos de Ley, la somete al Honorable Cabildo para su aprobación. En dicha etapa, los consejos de participación ciudadana electos democráticamente participaron en cabildo abierto para informarse de los programas que fueron aprobados o rechazados y en consecuencia darlas a conocer a sus comunidades.

En la 3ª etapa de ejecución, el Ejecutivo Municipal a través de la Tesorería emitió la normatividad que se aplicó (véase siguiente apartado) para el ejercicio fiscal correspondiente y los consejos de participación ciudadana, recibieron dicho documento para hacerlo público y del conocimiento de sus comunidades

La 4ª y última etapa, el control y la evaluación, consiste básicamente en supervisar, coordinar, analizar, controlar y evaluar los programas, metas y su presupuesto asignado. En ella, los consejos de participación ciudadana son tomados en cuenta para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos planteados en la programación y calendarización de actividades. Asimismo, verificaron el avance físico-financiero que se programó y en esta medida se propone conjuntamente gobierno-sociedad los objetivos o los principios básicos del control de prever, detectar y corregir desviaciones, y así la evaluación dictaminará el cumplimiento de lo programado.

El presupuesto por programas es un instrumento que tiene como una de sus metas, elevar la capacidad de respuesta a las demandas de la población. El presupuesto programado y ejercido nos lleva a conocer la realidad y situación actual que guarda la Administración Pública Municipal con respecto a sus programas que se aplican al entorno, económico, político y social, emitiendo una clara radiografía de él.

4.3 Lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina para el control y la aplicación del presupuesto por programas de 1995

El objeto de la presente normatividad es establecer las disposiciones aplicables a la presupuestación, ejercicio, control y evaluación del Gasto Público Municipal a fin de racionalizar y optimizar los recursos financieros, humanos y materiales del H. Ayuntamiento, esta será de aplicación y observancia general y obligatoria, por lo que los actos y decisiones que se deriven de su cumplimiento serán extensivos a todos los ámbitos del Gobierno de la Administración Municipal.

Para llevar a cabo el Presupuesto por programas en el Municipio de Naucalpan, el autor, así como las áreas administrativas nos dimos a la tarea de establecer los lineamientos generales sobre racionalidad, austeridad y disciplina para el control y la aplicación del presupuesto por programas durante el ejercicio fiscal 1995:

1.- Las presentes disposiciones tienen carácter de obligatorias, por lo que los titulares de las dependencias y los coordinadores administrativos, como corresponsables del ejercicio del gasto, deberán cumplirlas y hacerlas cumplir sin excepción, en forma estricta y efectiva, ya que su inobservancia dará lugar a las sanciones correspondientes, conforme a la ley.

2.- La Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento se crea con la finalidad de optimizar y racionalizar los recursos financieros para que en su momento se revise y analice el gasto de cada una de las dependencias, con el propósito de dictaminar la factibilidad de reducir o ampliar sus programas y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

3.- La Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento revisará la estructura programática de la Administración Pública Municipal, a efecto de evaluar el avance de sus programas y metas, restringiendo o cancelando en su caso aquellos programas y metas que no sean prioritarios, y presentando la propuesta respectiva

al C. Presidente Municipal Constitucional, para la reorientación del Gasto Público y la reconducción de programas y metas, asimismo verificará que se cumpla la normatividad establecida para las transferencias, Fondos Fijos y Gastos a Comprobar.

4.- La Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento dará seguimiento al cumplimiento de la normatividad e informará de los resultados al C. Presidente Municipal Constitucional, para una mejor toma de decisiones.

5.- La Tesorería Municipal orientará el presupuesto de egresos bajo el marco del Programa de Apoyo para el Saneamiento de las Finanzas Municipales, compromiso contraído con el Gobierno del Estado de México.

6.- Los servidores públicos deberán actuar invariablemente con honestidad y transparencia en el desarrollo de sus funciones, en la ejecución de sus programas y metas, y en la administración de los recursos financieros, humanos y materiales bajo su responsabilidad.

7.- Los titulares y coordinadores administrativos de las dependencias municipales, deberán vigilar que los bienes y servicios se destinen y utilicen exclusivamente en actividades propias de su área y por ningún motivo podrán emplearse para fines distintos a los de la Administración Pública Municipal.

8.- Queda estrictamente prohibido a los titulares, coordinadores administrativos y en general a los servidores públicos de las dependencias municipales contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos para los subsecuentes ejercicios fiscales, si para ello no cuentan con la previa y expresa autorización del H. Cabildo.

9.- Durante el presente ejercicio presupuestal se dará prioridad a los programas y obras que se orienten al cumplimiento de los compromisos esenciales del Plan

de Desarrollo Municipal 1994-1996, así como a aquellos en los que existe prioridad para beneficio de la población.

10.- Se asignarán techos financieros a las dependencias municipales con base en el presupuesto de egresos anual, las disponibilidades económicas del municipio y las prioridades que defina el C. Presidente Municipal Constitucional. Los titulares y coordinadores administrativos son corresponsables de que el ejercicio del gasto público de cada dependencia se ajuste estrictamente al techo financiero asignado. Durante el ejercicio 1995 no se autorizarán ampliaciones líquidas de presupuesto, es decir, mayores recursos a los previstos en los techos financieros autorizados.

11.- La calendarización del presupuesto de egresos para el gasto fijo tendrá vigencia de enero a diciembre y la del gasto de operación de marzo a octubre.

12.- En el ejercicio de sus presupuestos las dependencias municipales deberán sujetarse a la calendarización autorizada; asimismo deberán cumplir con la calendarización de metas que se establezca en la ejecución de este presupuesto, con el propósito de evaluar el avance físico y financiero de las metas.

13.- Durante 1995 no se podrán realizar adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de los recursos, salvo que se trate de operaciones que cuenten con la previa autorización de la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento. En consecuencia los titulares y coordinadores administrativos de las dependencias serán responsables de observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal, manteniendo para ello la debida comunicación y coordinación con la Tesorería Municipal.

14.- No se autorizarán transferencias presupuestales a las dependencias municipales, cuando no estén plenamente justificadas ni contribuyan al cumplimiento de los objetivos, proyectos y programas que se consideren de beneficio social.

15.- Las dependencias municipales que deban realizar actos cívicos, culturales, deportivos, recreativos, sociales u otros de carácter oficial, deberán presentar el calendario y presupuesto de cada uno de dichos eventos, con el objeto de ser autorizado por la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento.

16.- Todo evento que no sea considerado en el calendario del numeral anterior, no será incluido por la Tesorería Municipal en el programa de pagos. En caso de realizar el evento sin la autorización presupuestal previa, serán corresponsables el titular y el coordinador administrativo de la dependencia.

17.- Todos los actos cívicos, culturales, deportivos, recreativos, sociales u otros de carácter oficial, deberán realizarse bajo los más estrictos criterios de austeridad y racionalidad en el ejercicio del gasto público municipal. La Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento verificará el cumplimiento de esta disposición.

18.- El ejercicio de los recursos correspondientes al Fondo de Audiencia Pública será únicamente y exclusivamente autorizado por el C. Presidente Municipal conforme a la naturaleza del gasto aplicable en las partidas respectivas, el Fondo sólo comprende las asignaciones destinadas a cooperaciones, subsidios y ayudas de carácter social, por lo cual queda prohibido el uso del Fondo para gastos administrativos, de operación, de comunicación social, impresión de publicaciones u otros.

La Tesorería Municipal y la Coordinación de Asesores llevarán un estricto control y seguimiento del gasto correspondiente al Fondo de Audiencia Pública y al cumplimiento de su aplicación, informando al C. Presidente Municipal del estado del ejercicio presupuestal, mensual, trimestral, semestral y anualmente.

19.- Todos los pagos del H. Ayuntamiento deberán sujetarse obligatoriamente a la programación que diseñe la Tesorería Municipal, y que autorice el C. Presidente

Municipal Constitucional, con base en las prioridades y necesidades institucionales, así como en la disponibilidad de recursos financieros.

20.- Para efectos de programación de pagos, todas las dependencias municipales deberán cumplir previa y estrictamente con la reglamentación, normatividad y procedimientos vigentes de control presupuestal. En caso de no cumplir, serán corresponsables el titular y el coordinador administrativo.

21.- Se establecerá la necesaria congruencia e interrelación entre la estructura de organización, la estructura programático-presupuestal y la estructura ocupacional de la Administración Pública Municipal, por lo cual las dependencias deberán proporcionar toda la información que al respecto les sea requerida en tiempo y forma.

22.- Las plantillas de personal de todas las dependencias municipales serán objeto de revisión, a efecto de establecer su adecuado dimensionamiento.

Para lo anterior, la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento dictará los mecanismos conducentes y convocará a cada una de las dependencias municipales.

23.- Se prohíbe realizar traspasos de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de servicios personales, ni de éste hacia otros capítulos del gasto.

24.- La Dirección General de Administración vigilará y cumplirá las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Almacenes del Estado de México y su Reglamento, así como del Reglamento Municipal en la materia.

25.- Las adquisiciones de bienes y servicios se sujetarán al Programa Anual de Adquisiciones autorizado, el cual entrará en vigor a partir de marzo próximo y tendrá carácter de obligatorio. Por lo tanto las dependencias municipales se

abstendrán de presentar ante la Dirección General de Administración requisiciones de bienes y servicios no incluidos en dicho programa, y por ninguna razón podrán efectuar compromisos o adjudicaciones directas de compras.

26.- La Dirección General de Administración integrará y presentará a la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento el Programa de Compras Consolidadas, a efecto de definir los bienes y servicios a licitar durante 1995. La Tesorería Municipal definirá los programas de pago correspondientes.

27.- Toda adquisición de bienes y de servicios deberá llevarse a cabo con el proveedor que ofrezca las mejores condiciones de precio y calidad, protegiendo siempre los intereses del H. Ayuntamiento. La Subdirección de Recursos Materiales será responsable de garantizar el cumplimiento de lo anterior.

28.- Toda factura de adquisición de un bien o servicio deberá corresponder a un pedido emitido por la Subdirección de Recursos Materiales. En caso de no cumplir con lo anterior será corresponsable el titular y el coordinador administrativo de la dependencia municipal.

29.- En todas las adquisiciones de bienes y servicios que lleve a cabo el H. Ayuntamiento, la Dirección General de Administración podrá negociar con los proveedores condiciones de pago a 30, 60 y 90 días o más, según el caso, previo acuerdo con la Tesorería Municipal. Sin este requisito, la Tesorería Municipal no reconocerá compromiso de pago alguno, ni será incluido en el programa de pagos.

30.- La Dirección General de Obras Públicas presentará a la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento el Programa Anual de Obra Pública con su respectivo presupuesto, especificando el origen del financiamiento, fecha prevista de iniciación y terminación de todas sus etapas.

31.- El Programa Anual de Obra Pública deberá sujetarse a lo señalado en el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 y se ajustará estrictamente a los recursos previstos en las partidas correspondientes del presupuesto de egresos del municipio. Por ningún motivo podrá llevarse a cabo obra no incluida en el programa ni en el presupuesto.

32.- Las dependencias que requieran de la realización de una obra pública, deberán canalizar su solicitud por conducto de la Dirección General de obras Públicas, a efecto de considerar su inclusión en el Programa de Obra Pública.

33.- La Dirección General de Obras Públicas se abstendrá de formalizar o modificar contratos de obras públicas.

34.- La Tesorería Municipal es la única dependencia facultada para llevar los trámites relacionados con la autorización y liberación de recursos correspondientes al Convenio de Desarrollo Municipal y a los Programas de Solidaridad del ejercicio 1995.

35.- Conforme a la normatividad de la Contaduría General de Glosa, dependiente del Poder Legislativo Estatal, todos los contratos que se suscriban a nombre del H. Ayuntamiento, sin excepción alguna, deberán ser suscritos además del titular de la dependencia, por el C. Presidente Municipal Constitucional, el C. Secretario Municipal y el Tesorero Municipal. Sin este requisito, no tendrá validez contrato alguno, sea para contratación de honorarios, servicios técnicos, obra pública, arrendamientos, prestación de servicios, etc.

36.- Incurre en responsabilidades el servidor público que autorice o ejecute la adquisición de bienes y servicios; la contratación de servicios técnicos, profesionales y honorarios; el inicio de obra pública; la celebración de contratos o convenios y en general cualquier actividad o situación que comprometa recursos públicos municipales, si en forma previa no cuenta con el registro de suficiencia

presupuestal a través del formato único "Solicitud de Afectación Presupuestal". Será sancionado con base en la Ley en la materia.

37.- Se asignarán fondos fijos a las dependencias municipales con base en la disponibilidad mensual de recursos líquidos y su reembolso se efectuará contra la comprobación correspondiente al mes anterior.

38.- La Tesorería Municipal podrá retener la ministración de los fondos a las dependencias municipales cuando:

- * No envíen la información que les sea requerida, en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos, en tiempo y forma
- * No remitan la cuenta comprobada a más tardar en cinco días naturales del mes siguiente al ejercicio de dichos recursos;
- * En general, cuando no ejerzan sus presupuestos de conformidad con las disposiciones aplicables.

39.- Queda totalmente prohibido a todas las dependencias municipales, el uso de recursos del fondo en las erogaciones no enunciadas expresamente en el numeral precedente.

40.- Queda prohibido concertar operaciones para la adquisición de bienes y servicios, cuyo importe se divida en varias facturas, notas o documentos comprobatorios que correspondan a un mismo bien o servicio.

41.- Los gastos a comprobar se restringirán durante 1995 y se autorizarán única y exclusivamente por causas de fuerza mayor, que determine la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento.

42.- En este caso, los gastos a comprobar se solicitarán a través de oficio a la Dirección General de Administración y copia a la Tesorería Municipal para ser aprobados, justificando el gasto y presentando un presupuesto previo y desglosado de los bienes y servicios requeridos. No procederá las solicitudes de carácter verbal o vía telefónica.

43.- La comprobación de los gastos no excederá de un plazo máximo de tres días naturales posteriores al evento realizado, presentándola a la Dirección General de Administración para su autorización a través del formato único "Solicitud de Afectación Presupuestal", la que a su vez la enviará a la Subdirección de Presupuesto y Gasto Público para su registro presupuestal.

44.- La documentación comprobatoria del gasto deberá ser factura, nota o comprobante fiscal y se presentará en original y dos copias, escrita a máquina o a tinta negra, sin tachadura ni enmendaduras, con un sólo tipo de letra y contener además los siguiente requisitos de validez, en apego a lo dispuesto por el Artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación:

45.- Toda documentación comprobatoria deberá llevar una breve explicación o justificación del gasto, en el propio comprobante o en hoja anexa e invariablemente las firmas del titular y coordinador administrativo, así como de quien recibió el bien o servicio. En ningún caso podrá presentarse facturas, notas, tira sumatoria o comprobante fiscal que amparen el concepto de "varios", ya que no procederá su pago.

46.- A partir del 15 de octubre de 1995 se efectuará oficialmente el cierre del ejercicio del presupuesto de egresos, con las siguientes disposiciones:

- * Se cancelan todos los movimientos de servicios personales.

- * Se cancela toda contratación por honorarios y se suspende la renovación de contratos a vencer.

* Se cancelan todas las adquisiciones de bienes y servicios, excepto aquellas que por su prioridad institucional autorice expresamente la Comisión Municipal de Gasto-Financiamiento.

* La Tesorería Municipal cubrirá exclusivamente los gastos fijos que se derivan de la operación diaria, entendiéndose por estos los correspondientes a:

- Servicios Personales
- Combustibles y Lubricantes
- Energía Eléctrica
- Alumbrado Público
- Servicios Telefónico, Postal y Telegráfico
- Arrendamientos de Muebles e Inmuebles
- Subsidio al DIF
- Pago de Créditos e Intereses Bancarios
- Gastos de Difusión Cívica y Cultural
- Publicidad y Propaganda

* Las dependencias municipales deberán ajustarse estrictamente al fondo fijo mensual que sea asignado por la Tesorería Municipal

* El programa anual de obra pública deberá ser concluido a más tardar en el mes de octubre.

47.- La Tesorería Municipal no recibirá después del 14 de noviembre ninguna solicitud de pago, que no cuente con el registro presupuestal anterior a esta fecha.

48.- La documentación comprobatoria correspondiente al Convenio de Desarrollo Municipal 1995, será recibida hasta el día 15 de noviembre de todos los proyectos aprobados y en proceso de ejecución.

49.- Todas las comprobaciones por concepto de fondo fijo y gastos a comprobar deberán presentarse teniendo como fecha límite el 16 de Diciembre.

50.- La Tesorería Municipal realizará evaluaciones trimestrales del avance de la Estructura Programática-Presupuestal y serán presentadas al C. Presidente Municipal Constitucional.

51.- La Tesorería Municipal vigilará estrictamente la ejecución del presupuesto de egresos, para lo cual dictará las medidas pertinentes, señalando los plazos y términos a que deberán ajustarse las dependencias en el cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

52.- La Tesorería Municipal y la Contraloría Interna vigilarán conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el cumplimiento de las presentes disposiciones e informarán al Ejecutivo Municipal de sus resultados.

53.- Por ningún motivo se extenderá prórroga alguna en las fechas antes señaladas, por lo que los titulares vigilarán que la documentación correspondiente sea remitida oportunamente, ya que en caso contrario no procederá su registro en pasivo.

54.- Las Dependencias están obligadas a llevar un control interno del ejercicio de sus presupuestos autorizados, en coordinación con la Tesorería Municipal, a fin de eficientar el uso de recursos asignados.

55.- Las Dependencias no podrán realizar erogaciones para cubrir gastos que no se encuentren autorizados en sus techos presupuestales.

56.- Las erogaciones mensuales que realicen las Dependencias, no deberán exceder el monto autorizado en sus partidas presupuestales y calendarizadas programáticamente.

57.- Las Dependencias deberán elaborar programas de ahorro con el propósito de disminuir los gastos por concepto de combustibles, lubricantes, energía eléctrica, agua potable, telefonía, materiales de impresión, papelería y artículos de oficina y fotocopiado, debiendo entregarlo cinco días posteriores al término de cada mes a la Tesorería Municipal.

58.- Todo documento generado de gasto (oficio o requisición), deberá contar invariablemente con la suficiencia presupuestal correspondiente, antes de su realización.

59.- No se regularizará ninguna compra que incumpla con el punto anterior, cualquier contravención será responsabilidad total de la persona infractora, por lo que el H. Ayuntamiento se deslinda de cualquier obligación de pago.

60.- El pago de adeudos provenientes de ejercicios anteriores que se facturen en el año anterior, será con cargo a los recursos de las partidas correspondientes al presente ejercicio presupuestal, sin que dicho pago signifique la asignación adicional de recursos.

61.- En lo que concierne a Servicios Personales no se podrán crear nuevas plazas, si no se cuenta con los recursos necesarios para ello, para cualquier movimiento de este tipo se deberá contar con la suficiencia presupuestal correspondiente.

62.- De igual forma los aumentos de salarios, compensaciones, gratificaciones y recategorizaciones, tiempo extra, así como las autorizaciones de honorarios profesionales, también deberán contar con la suficiencia presupuestal necesaria.

63.- Con la finalidad de cumplir en forma con los requisitos marcados por la Contaduría General de GLOSA, para la elaboración de los proyectos de presupuesto, se deberá generar una nómina por Dependencia que contenga por separado empleados de Confianza, Eventuales, Sindicalizados y Funcionarios, la cual deberá ser impresa en original y copia, y contener la firma autógrafa en original en ambas hojas.

64.- Las adquisiciones, se deberán canalizar a la Subdirección de Recursos Materiales, la cual será la encargada de cotizar la requisición y posteriormente verificar si cuenta con suficiencia presupuestal, para estar en condiciones de efectuar la compra.

65.- No se autorizarán erogaciones anteriores (ADEFAS), que no se encuentren devengadas y registradas en la contabilidad del H. Ayuntamiento, antes del cierre anual del Ejercicio Fiscal Correspondiente.

66.- Las Dependencias en el ámbito de su competencia deberán reducir al mínimo indispensable las erogaciones por los siguientes conceptos.

- Viáticos
- Impresos y publicaciones oficiales
- Gastos de representación
- Contratación de asesorías, estudios e investigaciones de personas físicas y morales, por concepto de gasto correspondientes al capítulo de Servicios Generales.
- Adquisición de Bienes Muebles.
- Adquisición de Bienes inmuebles para la operación de oficinas o la celebración de nuevos arrendamientos, salvo en los casos que sean estrictamente indispensables.

67.- En lo referente a Obra Pública, se deberá verificar, previo al inicio de cualquier trámite inherente a la ejecución de remodelación, ampliación,

construcción, et, si se cuenta con la suficiencia presupuestal correspondiente, de lo contrario y aún cuando se cuente con la autorización del H. Cabildo no se podrá realizara hasta contar con la Transferencia Presupuestal necesaria.

TRANSFERENCIAS

68.- Las transferencias presupuestales, serán solicitadas mediante el formato autorizado para tal fin.

69.- No se autorizarán transferencias presupuestales a las Dependencias Municipales, cuando no estén plenamente justificadas ni contribuyan al cumplimiento de objetivos, proyectos y programas que se consideren en el plan de Desarrollo Municipal.

70.- Existen dos tipos de transferencias las Ordinarias y las Especiales, las cuales se diferencian en que las Ordinarias son las que se realizan del mismo programa y capítulo del gasto, estas serán autorizadas por la Tesorería Municipal; y las Especiales son aquellas que debido a contingencias, permiten trasladar recursos a otro programa y capítulo del gasto, teniendo que contar con la autorización del C. Presidente Municipal.

71.- En caso de no utilizar, los recursos programados en meses anteriores las economías presupuestales, se podrán utilizar en partidas del gasto, que no se contemplaron en la presupuestación original de sus programas.

72.- Hasta contar con el formato de transferencia debidamente requisitado, se le asignará la suficiencia presupuestal al documento generador de gasto.

FONDO FIJO

73.- Se designará un solo responsable para el manejo de los fondos fijos, el cual invariablemente deberá ser el Titular del Área o Dependencia Administrativa.

74.- Las erogaciones realizadas a través de este recurso, no deberán exceder el monto autorizado mensual, es decir no deberá existir documentación en tránsito que exceda dicha cantidad.

75.- El Fondo Fijo podrá aplicarse en la adquisición de Bienes y Servicios indispensables e inmediatos que requieran las Dependencias Municipales para su operación con un monto autorizado por partida presupuestal.

76.- Las facturas que conformen la comprobación deberán cubrir con los requisitos que marca el Código Fiscal de la Federación vigente.

77.- Las Dependencias Municipales ejercerán en forma directa el Fondo Fijo, el cual será aplicable únicamente en las partidas del clasificador por objeto del gasto, que a continuación se enuncian:

PARTIDA	CONCEPTO
2101	Materiales Y Útiles De Oficina
2106	Materiales Y Útiles Para Equipo de Cómputo
2107	Material Para Identificación Y Registro
2108	Material De Foto, Cine Y Grabación
3101	Servicio Postal Y Telegráfico
3105	Gastos Menores De Oficina
3501	Reparación Y Mantenimiento De Mobiliario Y Equipo De Oficina
3506	Reparación Y Mantenimiento De Vehículos (sólo talachas)

3608	Servicio De Foto, Cine Y Grabación
3701	Gasto De Viaje
3703	Gasto De Peaje

78.- Queda totalmente prohibido a todas las Dependencias Municipales, el uso de recursos del Fondo Fijo en erogaciones no enunciadas expresamente en el numeral precedente, de lo contrario la erogación deberá ser solventada por el ejecutor del gasto.

79.- Los gastos que se generen a través del fondo, afectarán las asignaciones autorizadas en el presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente al año.

80.- Queda prohibido concertar operaciones para la adquisición de materiales, suministros y servicios, cuyo importe se divida en varias facturas comprobatorias que correspondan a un mismo bien o servicio.

81.- No se aceptarán facturas cuya numeración sea subsecuente y que correspondan a diferentes fechas.

82.- La comprobación del fondo fijo se llevará a cabo en los siguientes términos:

- El Coordinador Administrativo de la dependencia elaborará mensualmente una relación de los gastos efectuados, acompañándola de las facturas originales, las cuales irán pegadas en hojas blancas, debiendo contener una breve descripción de la razón que originó el gasto, asimismo se agruparán por partida presupuestal y programa que se afectará.
- La documentación comprobatoria del gasto deberá corresponder al mes calendario en que se realice.
- La relación comprobatoria de gastos deberá contener invariablemente la autorización autógrafa del Titular de la Dependencia y del Coordinador Administrativo, así como en cada uno de los documentos anexos.

- La comprobación del fondo deberá ser entregada en la Subtesorería de Egresos.
- Deberá comprobarse dentro de los cinco días hábiles posteriores al vencimiento del ejercicio mensual, período que por ningún motivo podrá prorrogarse.
- Únicamente será motivo de reembolso el monto de las facturas que cumplan con los requisitos fiscales señalados y suficiencia presupuestal, en caso contrario serán devueltas a la Dirección General correspondiente.
- El reembolso que resulte aprobado se entregará en un término no mayor de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de aprobación de las facturas.

GASTOS A COMPROBAR

83.- Los Gastos a Comprobar serán canalizados para compras o realización de eventos especiales, que requieran las dependencias municipales.

84.- Se solicitarán mediante oficio dirigido al C. Tesorero Municipal, e invariablemente debe ser signado por el Titular de la Dependencia solicitante.

85.- El oficio debe contener la justificación del gasto, así como el presupuesto estimado y desglosado por partida presupuestal y el programa al cual será aplicado.

86.- Los recursos deberán ser solicitados con 5 días hábiles anticipados al evento o compra a realizar.

87.- La comprobación se efectuará 3 días hábiles posteriores a la fecha en que se efectuó el evento o compra.

88.- En caso de incumplimiento del punto anterior se deberá instrumentar el procedimiento para descontar el importe, del sueldo que se pague al Servidor Público.

4.4. Clasificación del presupuesto por programa

La clasificación del presupuesto para el año de 1995, se llevó a cabo por programas específicos. En el siguiente cuadro se establece el programa, el presupuesto respectivo, así como el porcentaje correspondiente:

PROGRAMA	CLAVE	PRESUPUESTO	%
		1995	
REPRESENTACION DE LOS INTERESES DE LA COMUNIDAD	1113	8,815,503	2.24
GIRAS Y VISITAS DOMICILIARIAS	1112	798,865	0.20
AUDIENCIA PUBLICA	1114	5,792,955	1.47
ADMINISTRACION MUNICIPAL	1211	15,091,306	3.83
PLANEACION Y DESARROLLO MUNICIPAL	1611	723,049	0.18
VERIFICACIONES Y CLAUSURAS	1224	736,632	0.19
FORTALECIMIENTO COMUNITARIO	1613	5,867,208	1.49
REGISTRO CIVIL	1617	1,521,850	0.39
ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	1218	4,665,031	1.19
EGRESOS MUNICIPALES	1220	2,769,996	0.70
ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	1221	102,793,486	26.12
CONTROL Y AUDITORIA INTERNA	1223	2,580,850	0.66
PARTICIPACION CIUDADANA	1612	3,710,071	0.94
PROTECCION CIVIL	1511	748,285	0.19
PROCESOS JURIDICOS Y ASESORIAS	1616	454,667	0.12
SEGURIDAD PUBLICA	1311	43,631,121	11.08
TRANSITO MUNICIPAL	1312	1,278,690	0.32
RESCATE Y SALVAMENTO	1512	1,737,954	0.44

PROGRAMA	CLAVE	PRESUPUESTO	%
		1995	
PROMOCION Y EMBELLECIMIENTO DE LOS CENTROS URBANOS	3812	5,651,316	1.44
MERCADOS Y TIANGUIS	2411	2,026,742	0.51
RASTRO MUNICIPAL	2413	2,864,734	0.73
LIMPIA Y DISPOSICION DE DESECHOS SOLIDOS	3612	26,275,430	6.68
PARQUES Y JARDINES	3613	1,719,342	0.44
ALUMBRADO PUBLICO	3711	24,762,292	6.29
PANTEONES MUNICIPALES	3814	263,951	0.07
BACHEO	3817	3,040,342	0.77
TRANSPORTE Y VIALIDAD	2611	861,555	0.22
ECOLOGIA Y CONTROL AMBIENTAL	3611	409,806	0.10
USO DEL SUELO	3811	1,020,506	0.26
DESARROLLO URBANO	3815	3,724,879	0.95
OBRA PUBLICA MUNICIPAL	3912	32,812,571	8.34
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	1615	3,016,070	0.77
PROMOCION Y DESARROLLO DE LA CULTURA Y EL APOYO COMUNITARIO	3211	4,461,224	1.13
SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL	3816	8,391,985	2.13
CONCERTACION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO	3511	479,865	0.12
PARQUE VEHICULAR	2111	2,337,861	0.59
INFORMATICA	1217	1,656,809	0.42
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	1216	669,925	0.17
MANTENIMIENTO Y SERVICIOS GENERALES	1215	3,464,441	0.88
DESARROLLO DEL PERSONAL	1214	8,177,120	2.08
ADMINISTRACION	1213	16,652,434	4.23
CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES	1212	5,052,729	1.28
DIFUSION DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES	1222	2,770,072	0.70
ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES	1614	9,935,233	2.52
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	3813	1,580,206	0.40
48 PROGRAMAS CON UN TOTAL DE	3521	11,020,185	2.80
		393,606,641	100.00

Fuente: elaborada por el autor, con base a la información requerida.

Como se observa los programas que mayor presupuesto requirieron fueron, Servicios Públicos, Seguridad Pública y Obra Pública.

4.4.1 Por Objeto del Gasto

Por objeto del gasto se presenta los conceptos, partidas, capitulos, presupuesto y porcentaje respectivo.

CONCEPTO	PARTIDA	PRESUPUESTO	%
EGRESOS MUNICIPALES	5	393.606.641	100.00
SERVICIOS PERSONALES	51	143,486,193	36.45
PERMANENTES (CVE. AGRUP.)	5101	121,277,101	30.81
SUELDOS NUMERARIOS	5102	25,286,002	6.42
SUELDOS SUPERNUMERARIOS	5103	36,567,855	9.29
DIETAS	5104	741,435	0.19
COMPENSACIONES	5105	6,465,891	1.64
AGUINALDO	5106	12,950,863	3.29
GRATIFICACIONES	5107	29,649,048	7.53
APORTACIONES PARA SEG. SOCIAL	5108	5,299,706	1.35
PRIMA VACIONAL	5109	2,440,812	0.62
PRIMA DE ANTIGÜEDAD	5110	1,837,689	0.47
PAGO DE LABORES EN DOMINGO	5111	37,800	0.00
TRANSITORIOS (CVE. AGRUP.)	5130	13,165,731	3.34
HONORARIOS	5131	2,281,173	0.58
REMUN. DESEM. DE INTERINATOS	5132	0	0.00
REMUN. TRABAJOS EVENTUALES	5133	7,414,738	1.88
AGUINALDOS	5134	259,414	0.07
GRATIFICACIONES	5135	2,657,202	0.68
APORTACIONES PARA SEG. SOCIAL	5136	479,602	0.12
RETRIBUCIONES POR SERVICIO SOCIAL	5137	16,800	0.00
PRIMA VACIONAL EVENTUAL	5138	56,802	0.01

CONCEPTO	PARTIDA	PRESUPUESTO	%
OTROS SERV. PERS. (CVE. AGRUP.)	5150	9,043,361	2.30
RÉMUN. TRABAJOS ESPECIALES	5151	141,511	0.04
AYUDA DE TRANSPORTE AL PERSONAL	5152	166,090	0.04
IMP. POR REMUN. AL TRABAJO DEL PERSONAL	5153	0	0.00
INDEMNIZACIONES	5154	356,409	0.09
SERVICIOS MEDICOS	5155	144,448	0.04
CANASTA BASICA	5156	7,968,149	2.02
SEGUROS	5157	266,754	0.07
MATERIALES Y SUMINISTROS	52	23,991,939	6.10
ADMINISTRATIVOS (CVE. AGRUP.)	5201	19,457,758	4.94
MAT. SANITARIO Y UTILES DE ASEO	5202	192,939	0.05
MATERIAL DE IMPRENTA	5203	2,337	0.00
PAPELERIA Y ARTICULOS DE ESCRITORIO	5204	2,656,116	0.67
ART. DE IDENTIFICACION Y REGISTRO	5205	155,009	0.04
ARTICULOS DE BIBLIOTECA	5206	3,354	0.00
ENSERES PARA OFICINA	5207	3,654	0.00
MATERIAL PARA COMPUTADORAS	5208	465,067	0.12
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	5209	15,274,680	3.88
GASOLINA	5210	363,557	0.09
FORMAS VALORADAS Y FORMAS VALORABLES	5211	341,045	0.09
PREVENTIVOS Y DE SEG. (CVE. AGRUP.)	5230	3,224,749	0.82
ART. PARA LA EXTINCION DE INCENDIOS	5231	31,844	0.00
VESTUARIO Y EQUIPO	5232	3,078,079	0.78
MUNICIONES Y REPUESTOS PARA ARMAS	5233	77,996	0.02
ARTICULOS MEDICOS Y MEDICINAS	5234	36,830	0.00
FOMENTO Y DESARROLLO (CVE. AGRUP.)	5250	970,216	0.25
MAT. DE FOTO CINE Y GRABACION	5251	79,074	0.02
HERRAMIENTAS	5252	407,028	0.10
MATERIAS PRIMAS Y MATERIALES	5253	176,274	0.04
MATERIAL PARA SEÑALES	5254	214,135	0.05
ARTICULOS DEPORTIVOS	5255	75,405	0.02
EXPLOSIVOS	5256	0	0.00
MEDIDORES DE AGUA	5257	0	0.00

CONCEPTO	PARTIDA	PRESUPUESTO	%
ARBOLES Y PLANTAS	5258	18,300	0.00
FERTILIZANTES AGRICOLAS E INSECTICIDAS	5259		0.00
OTROS BIENES Y SUMNISTROS (CVE. AGRUP.)	5270	339,216	0.09
ALIMENTACION PARA ANIMALES	5271	162,479	0.04
ARTICULOS MEDICOS Y SANITARIOS	5272	58,688	0.01
EQUIPO Y ENSERES PARA ANIMALES	5273	10,247	0.00
VIVERES	5274	107,802	0.03
SERVICIOS GENERALES	53	67,385,252	17.12
ADMINISTRATIVOS (CVE. AGRUP.)	5301	52,753,497	13.40
ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES	5302	1,289,903	0.33
ARRENDAMIENTO DE MUEBLES.	5303	3,338,110	0.85
ADPATACION DE LOCALES	5304	128,079	0.03
REP. Y MTO. DE EDIFICIOS	5305	2,695,814	0.68
REP. Y MTO. DE MOB. Y EQUIPO DE OFICINA	5306	138,096	0.04
REP. Y MTO. DE VEHICULOS	5307	6,677,735	1.70
REP. Y MTO. DE MAQ. Y EQ. DE PRODUCCION	5308	290,190	0.07
REP. Y MTO. PARA EQ. DE REDES TELE Y TRANS.	5309	168,842	0.04
REP. Y MTO. DE COMPUTO Y MICROFILM.	5310	46,719	0.01
REP. Y MTO. DE VIALIDADES DE ALUMBRADO.	5311	4,552,353	1.16
SERVICIO TELEFONICO, POSTAL Y TELEGRAFO.	5312	1,832,783	0.47
SERVICIO DE RADIO Y TELECOMUNICACION	5313	587,413	0.15
SERVICIOS TECNICOS	5314	3,124,821	0.79
GASTOS MENORES DE OFICINA	5315	294,001	0.07
ENERGIA ELECTRICA	5316	1,354,404	0.34
SEGUROS Y FIANZAS	5317	1,302,068	0.33
GASTOS DE TRASLADO	5318	29,376	0.00
CUOTAS Y SUSCRIPCIONES	5319	131,054	0.03
VIATICOS	5320	8,628	0.00
GASTOS DE VIAJE.	5321	303,544	0.08
GASTOS DE REPRESENTACION	5322	584,124	0.15
REP. Y MTO. DE REDES AGUA POT. DREN.ALC.	5323	0	0.00
ALUMBRADO PUBLICO	5324	23,823,569	6.05
AGUA EN BLOQUE.	5325	0	0.00

CONCEPTO	PARTIDA	PRESUPUESTO	%
TENENCIA DE VEHICULOS	5326	51,871	0.01
FINANCIEROS (CVE. AGRUP.)	5340	566,932	0.14
SERVICIOS BANCARIOS	5341	539,294	0.14
INTERESES Y DESCUENTOS	5342	27,638	0.00
DIFUSION E INFORMACION (CVE. AGRUP.)	5360	14,064,823	3.57
SERVICIO DE FOTO, CINE Y GRABACION	5361	10,904	0.00
GASTOS DE DIFUSION CIVICA Y CULTURAL	5362	4,431,124	1.13
EXPOSICIONES Y FERIAS	5363	24,380	0.00
CONGRESOS Y CONVENCIONES	5364	106,713	0.03
PUBLICACIONES OFICIALES	5365	1,288,353	0.33
PUBLICIDAD Y PROPAGANDA	5366	8,203,349	2.08
GASTOS GENERALES (CVE. AGRUP.)	5380	0	0.00
COMISIONES DE CONVENIOS	5381	0	0.00
MULTAS FEDERALES NO FISCALES	5382	0	0.00
TRANSFERENCIAS	54	16,244,135	4.13
SUBSIDIOS Y APOYOS (CVE. AGRUP.)	5401	16,244,135	4.13
INSTITUCIONES EDUCATIVAS	5402	0	0.00
INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA	5403	0	0.00
INSTITUCIONES SOCIALES NO LUCRATIVAS	5404	3,666,438	0.93
COOPERACIONES Y AYUDAS	5405	1,540,692	0.39
BECAS	5406	2,640,248	0.67
SUBSIDIOS Y AYUDAS	5407	3,385,716	0.86
BONIFICACIONES POR PAGO ANTICIPADO	5408	5,011,041	1.27
APORTACIONES Y COOPERACIONES (CVE. AGRUP.)	5430	0	0.00
SERVICIOS COORDINADOS	5431	0	0.00
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	55	5,563,878	1.41
ADMINISTRATIVOS (CVE. AGRUP.)	5501	3,040,449	0.77
MUEBLES Y ENSERES	5502	58,138	0.01
EQUIPO DE OFICINA	5503	258,621	0.07
EQ. DE TELECOMUNICACION Y RADIO TRANSM.	5504	1,242,734	0.32
EQ. DE TRANSPORTE.	5505	1,480,694	0.38
INSTRUMENTAL DE MUSICA	5506	0	0.00

CONCEPTO	PARTIDA	PRESUPUESTO	%
ARTICULOS DE BIBLIOTECA	5507	262	0.00
OBJETOS Y OBRAS ARTISTICAS E HISTORICAS	5508	0	0.00
OPERATIVOS (CVE. AGRUP.)	5530	1,323,429	0.34
INSTRUMENTOS Y APARATOS	5531	3,852	0.00
HERRAMIENTAS Y EQUIPO	5532	0	0.00
ARMAMENTO	5533	0	0.00
MAQ. Y EQ. DE PRODUCCION	5534	975,773	0.25
EQ. DE TRANSPORTE	5535	0	0.00
EQ. DE COMPUTACION	5536	343,804	0.09
EQ. Y APEROS AGRICOLAS	5537	0	0.00
FOMENTO Y REPRODUCCION (CVE. AGRUP.)	5550	0	0.00
ADQUISICION DE ANIMALES	5551	0	0.00
BIENES INMUEBLES (CVE. AGRUP.)	5570	1,200,000	0.30
TERRENOS	5571	0	0.00
EDIFICIOS	5572	0	0.00
EXPROPIACIONES, ADJUDICACIONES E INDEM.	5573	1,200,000	0.30
OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	56	27,385,783	6.96
OBRAS CAPITALIZABLES (CVE. AGRUP.)	5601	0	0.00
OBRAS POR CONTRATO.	5602	0	0.00
OBRAS POR ADMINISTRACION	5603	0	0.00
OBRAS EN DELEGACIONES	5604	0	0.00
CODEM POR ADMINISTRACION	5605	0	0.00
CODEM POR CONTRATO	5606	0	0.00
OBRAS NO CAPITALIZABLES (CVE. AGRUP.)	5630	27,385,783	6.96
OBRAS POR CONTRATO	5631	16,762,725	4.26
OBRAS POR ADMINISTRACION	5632	6,799,724	1.73
CODEM POR ADMINISTRACION EN DELEG.	5633	0	0.00
APORTACIONES	5634	0	0.00
ESTUDIOS DE PREINVERSION	5635	0	0.00
CODEM POR CONTRATO.	5636	3,823,334	0.97
INVERSIONES	57	127,859	0.03
FINANCIERAS (CVE. AGRUP.)	5701	127,859	0.03
APORTACION DE CAPITAL DE EMP. PARAMUN.	5702	77,859	0.02

CONCEPTO	PARTIDA	PRESUPUESTO	%
ACCIONES	5703	50,000	0.01
OTRAS INVERSIONES (CVE. AGRUP.)	5730	0	0.00
OTRAS INVERSIONES	5731	0	0.00
DEUDA PUBLICA	58	102,793,486	26.12
DEUDA PUBLICA CONSOLIDADA (CVE. AGRUP.)	5801	88,995,000	22.61
AMORTIZACION DE CAPITAL	5802	69,588,150	17.68
INTERESES DE LA DEUDA	5803	19,406,850	4.93
COMISIONES Y GASTOS	5804	0	0.00
ADEUDOS DE EJERC. FISC. ANT. (CVE. AGRUP.)	5830	13,798,486	3.51
POR SERVICIOS PERSONALES	5831	6,229,008	1.58
POR MATERIALES Y SUMINISTROS	5832	649,687	0.17
POR SERVICIOS GENERALES	5833	3,520,538	0.89
POR TRANSFERENCIAS	5834	46,688	0.01
POR BIENES MUEBLES E INMUEBLES	5835	99,175	0.03
POR OBRAS PUBLICAS	5836	3,151,489	0.80
POR INVERSIONES	5837	0	0.00
DEV. DE ING. DE EJERC. FISC. ANTERIORES	5838	101,901	0.03
DEUDA PUBLICA FLOTANTE (CVE.AGRUP.)	5850	0	0.00
DEUDA PUBLICA FLOTANTE	5851	0	
GASTOS DIF	59	6,628,116	1.68
GASTOS DIF	5901	6,628,116	1.68

Fuente: elaborada por el autor, con base a la información requerida.

4.4.2 Administrativa

En cuanto a dependencias, el presupuesto quedo integrado de la siguiente manera:

U/R	DEPENDENCIA	PRESUPUESTO	%
1	CABILDO	8,815,503	2.24
2	PRESIDENCIA MUNICIPAL	13,055,171	5.69
3	SECRETARIA MUNICIPAL	8,125,690	2.06
4	TESORERIA MUNICIPAL	16,786,032	4.26
5	CONTRALORIA INTERNA	2,580,850	0.66
6	JURIDICA Y DE GOBIERNO	4,913,023	1.25
7	SEGURIDAD PUBLICA	46,647,765	11.85
8	SERVICIOS PUBLICOS	66,604,149	16.92
9	DESARROLLO URBANO	6,016,746	1.53
10	OBRAS PUBLICAS	32,812,571	5.96
11	DESARROLLO SOCIAL	21,138,640	5.37
12	DESARROLLO Y FOMENTO ECONOMICO	2,337,861	0.59
13	ADMINISTRACION	35,673,458	9.06
14	COORDINACION TECNICA	2,770,072	0.70
15	COMUNICACION SOCIAL	9,935,233	2.52
16	VOCALIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	1,580,206	0.40
17	DIF	11,020,185	2.80
	ADEFAS	102,793,486	26.12
	TOTAL	393,606,641	100.00

Fuente: Elaborada por el autor, con base a la información requerida.

Como se observa, los rubros con mayor presupuesto fueron servicios públicos, seguridad pública y obra pública.

4.4.3 Económica

CAPITULO	CLAVE	PRESUPUESTO	%
		1995	
GASTO CORRIENTE		235,423,830	59.81
SERVICIOS PERSONALES	51	142,053,660	36.09
MATERIALES Y SUMINISTROS	52	25,011,390	6.35
SERVICIOS GENERALES	53	68,358,780	17.37
TRANSFERENCIAS	54	23,770,760	6.04
GASTO DE INVERSION		31,618,565	8.03
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	55	4,709,977	1.20
OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUCCIONES	56	26,780,729	6.80
INVERSIONES	57	127,859	0.03
DEUDA PUBLICA		102,793,486	26.12
DEUDA PUBLICA	58	102,793,486	26.12
TOTAL		393,606,641	100.0

Fuente: elaborada por el autor, con base a la información requerida.

Dentro del análisis de los Ingresos y Egresos del Ayuntamiento de Naucalpan, se observa que los ingresos son el marco de referencia para calcular los recursos financieros que habrá de ejercer durante cada año fiscal. Los egresos y específicamente el gasto programable, tiene su problemática en el proceso interno de programación y presupuestación. Cada año se elabora un presupuesto de Egresos con la técnica contable que permite evaluar el ingreso vs el egreso pero deja mucho que desear, ya que los compromisos del gasto son mayores a los asentados en cuentas por pagar, y éstas muchas de las veces se presupuestan en el rubro de deuda pública.

Asimismo, el presupuesto por programas al término del ejercicio fiscal no se ha podido evaluar en el concepto de costos, para poder determinar cuanto se ejerció y cuanto quedó por ejercer; o el avance financiero en tiempo y la asignación de recursos para localizar el porcentaje de avance físico vs avance financiero.

Por un lado la actitud e irresponsabilidad de los servidores públicos municipales no respetan los mecanismos existentes (falta de cultura presupuestal), techos financieros asignados a sus dependencias, normatividad, intercambio de información de los recursos recibidos, cancelados y ejercidos.

El área de Tesorería controla el presupuesto contable con el cual justifica la Cuenta Pública Municipal ante la Contaduría General de Glosa, dependencia del Poder Legislativo Estatal.

Conclusiones

1. La planeación es una de las fases más importantes en la que se desarrolla la administración pública, con el objeto de alcanzar propósitos cualitativos y cuantitativos previamente determinados en los diversos y múltiples aspectos de la vida social.
2. Una de las herramientas más eficaces que se tiene en el proceso de planeación es el presupuesto por programas, para llevar a cabo los objetivos del Estado, esto es que cumpliendo con los lineamientos establecidos en la planeación, se logra satisfacer los requerimientos de la Sociedad.
3. El presupuesto por programas ha sido utilizado por diversos países, en los cuales se ha demostrado que su aplicación ha resultado positiva.
4. En el ámbito municipal, el presupuesto por programas no ha alcanzado un verdadero desarrollo, lo que se ve manifestado a su vez repercute negativamente en el ámbito administrativo de nuestros municipios.
5. El presupuesto por programas ayuda a obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de los objetivos, ya que permite identificar las necesidades del gobierno y la administración municipal, estableciendo un orden para su atención.
6. El presupuesto por programas es un mecanismo muy importante que deberán utilizar las unidades administrativas municipales para cumplir con los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo respectivo.
7. Mediante el presupuesto por programas se puede organizar mejor el trabajo; asimismo, durante su realización se tienen puntos de comparación entre lo

previsto y lo ejecutado, pudiéndose identificar las desviaciones y tomar las medidas correctivas para su mejor cumplimiento. Sirve para tener una visión clara e integral de todas las actividades que el gobierno debe considerar para realizar la formulación del presupuesto de egresos municipal.

9. La elaboración de programas debe responder al logro de los objetivos establecidos en los planes municipales y estar adecuados a la estructura administrativa del municipio, para tal fin, es necesario que desde un principio se definan los objetivos y metas, así como los recursos y la información básica necesaria para su integración.

10. La experiencia adquirida por el autor en la elaboración del presupuesto por programas en uno de los Municipios más importantes del país, es sin duda fundamental para ser transmitida a las nuevas generaciones de administradores públicos, con el objeto de que conozcan la importancia de esta herramienta administrativa.

11. El presupuesto por programas ha permitido dar la legitimidad y legalidad a los recursos municipales, estatales y federales que se invierten en las colonias, pueblos y comunidades que integran al Municipio.

12. La sociedad participa en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal a través de los foros de consulta popular, pero jamás vuelve a saber de su propuesta, si fue o no considerada, en el mejor de los casos, en el informe de gobierno se entera si su planteamiento y demandas fueron aceptadas. Por tal motivo se sugiere que se diseñe un sistema de control, seguimiento y evaluación.

13. Los efectos que se puedan derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas, administrativas y financieras de cada nivel gubernamental. Esto se debe principalmente a que el Estado tiene como sujeto de planeación a la nación en su conjunto: población,

territorio, infraestructura urbana, social y económica, recursos naturales, actividades económicas, objetivo sea, el de proporcionar información fidedigna de cada una de las dependencias que interviene en los programas destinados a la comunidad, servicios y obras principalmente, estableciendo un programa calendarizado con metas y recursos que verifique el grado de avance cuantitativa y cualitativamente; que se establezcan convenios gobierno-sociedad en las cuales se den a conocer las leyes, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que reflejen los compromisos sociales y exista la transparencia de los recursos; dejar bien definido, si los recursos son federales, estatales o municipales o en su caso si existen 2 o las 3 instancias de gobierno o si es un financiamiento externo, manejando la corresponsabilidad de uno y otro.

14.- Hacer más eficiente y eficaz la administración pública, específicamente en la Tesorería Municipal en el rubro de Ingresos, permitirá que los municipios no dependan abrumadoramente de las participaciones federales, y tengan su fortaleza en la recaudación de sus impuestos propios permitidos por la Ley de Ingresos.

15.- La Ley de la Contaduría General de GLOSA, menciona que los ayuntamientos deberá presentar anualmente la cuenta pública por objeto del gasto. Por ello el ejercicio realizado con la Técnica del Presupuesto por Programa; permitió, primero dar cumplimiento a la ley en mención; segundo, se obtuvo un registro por dependencia administrativa, desagregando el gasto público para una mejor toma de decisiones; tercero, se pudo identificar cada uno de los programas y costos reales, para que la comunidad tuviera los elementos necesarios y evaluar sus resultados; cuarto, el Sindico y los Regidores pudieran desarrollar óptimamente su función en cada una de las comisiones que por ley determinó el H. Cabildo, al inicio de su gestión, realizando evaluaciones trimestral, semestral y anualmente, proponiendo a los programas aprobados, las medidas correctivas para el seguimiento o cancelación de una o varias metas del programa; quinto, la creación de la comisión gasto financiamiento, como una herramienta del control

presupuestal, dio como resultado, la debida optimización y racionalización de la aplicación de los recursos, así mismo se efectuaron traspasos y transferencias a programas especiales, necesidades prioritarias de las comunidades; sexto, para la aplicación del presupuesto por programa se determinó utilizar 2 categorías; El programa y sus metas, vinculadas a los 3 retos del gobierno Estatal, lo político, lo económico y lo social empatando programas y resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, TEORÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Porrúa, 1995.

Autores varios, LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL. México, Ed. INDETEC, 1990.

Autores varios, PRESUPUESTO POR PROGRAMA , México, Ed. UNAM, 1a. edición, 1980.

Bobbio, Norberto, DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA, México, Editorial Siglo XXI, 1998.

Bonnin, Carlos Juan. "PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", México, Edición Especial en Memoria de Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, 1984.

Burgoa Orihuela, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL, México, Porrúa, 1979.

Carrillo Landeros, Rámiro. METODOLOGÍA Y ADMINISTRACIÓN , México, Ed. Limusa, 1994.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, DICCIONARIO DE CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México , CNCP y AP, 1988

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Faya Viesca Jacinto, EL FEDERALISMO MEXICANO , México, Editorial Porrúa, 1976.

Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, 1995.

- Guerrero, Omar, INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, Ed. Harla, 1989.
- Instituto Federal Electoral, SISTEMAS POLÍTICOS Y ELECTORALES CONTEMPORÁNEOS, Tomo I. México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica No. 4 ELABORACIÓN Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS. México, Ed, INAP, 1985.
- Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica No. 12 LA PROGRAMACIÓN MUNICIPAL. México, Ed, INAP, México , 1986.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- López Portillo, José, FEDERALISMO, México, Cuadernos de Filosofía Política No. 15, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979.
- Marther, Gonzalo. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS México, Ed, Siglo XXI, sexta edición, 1975.
- Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO. México, Ed, INAP-CONACYT, 1a. Edición, 1985.
- Molina López, Guillermo Eduardo, PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTACION Y PRESUPUESTACION, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- Muñoz Amato, Pedro. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, México, FCE, 7a. edición, 1986.
- Presidencia Municipal de Naucalpan, IMÁGENES DE LOS HECHOS 1994-1995, México, Municipio de Naucalpan de Juárez, 1995.

Retchkiman, Benjamín, INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ECONOMIA PUBLICA, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. MANUAL PARA LA OPERACIÓN REGIONAL DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN - PRESUPUESTACIÓN. México, 1984

Santana Benhumea, Graciela, NAUCALPAN, AYER Y HOY, México, coordinación Técnica de la Presidencia Municipal de Naucalpan de Juárez, México, 1995.

Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editorial Porrúa, 1984.

Vázquez Arroyo, Francisco. PRESUPUESTO POR PROGRAMA PARA EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO. México, Ed. UNAM, 1982.

Uvalle Berrones, Ricardo, LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA VIDA ESTATAL, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.

Weber, Max EI POLITICO Y EL CIENTÍFICO, Madrid, Alianza editorial, 1973.