



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ACATLAN**

**ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE CONTROL
PRESUPUESTAL EN EL ESTADO DE MÉXICO DURANTE
EL EJERCICIO FISCAL 1999-2004**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
P R E S E N T A :

JIMÉNEZ ROMANO EUNICE TANIA
GENERACIÓN 1998-2002

ASESOR: MTO. CÉSAR PÉREZ TORRES

NAUCALPÁN, EDO. DE MÉXICO

NOVIEMBRE 2006



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.

Agradezco y dedico este trabajo:

A mis Padres: Irma y Carlos, quienes a través de su ejemplo y gran paciencia, me han formado como persona,

A Madel y Josué, por todo el cariño incondicional,

A mi asesor y sinodales: César Pérez Torres, Francisco Quevedo, Carlos Castaño Asmitia, Luis Rodríguez Mateos y Limberg Ramos, todos ellos, piezas fundamentales para el término de este trabajo,

Y sobre todo, a la Universidad Nacional Autónoma de México, porque al interior de sus aulas me mostró el valor del conocimiento.

“POR MI RAZA, HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Introducción

I. Estado, Gobierno y Administración Pública

- 1.1 Estado
- 1.2 Gobierno
- 1.3 Administración Pública

II. La Administración Pública Estatal en México

- 2.1 Federalismo en México
- 2.2 Fundamento jurídico del Gobierno Estatal
- 2.3 Facultades y funciones de los Gobiernos Estatales
- 2.4 Organización y Estructura de la Administración Pública Estatal

III. La Administración Pública en el Estado de México durante el Ejercicio Fiscal 1999-2004

- 3.1 Localización y antecedentes del Estado de México
- 3.2 Organización Administrativa del Estado de México durante el período de 1999 a 2004
- 3.3 Actividad Financiera del Estado de México
- 3.4 Órganos de Control Presupuestal

IV. Mecanismos de Control Presupuestal en la Administración Pública del Estado de México, durante el período de 1999-2004

- 4.1 Marco Normativo del Control Presupuestal
- 4.2 Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005
- 4.3 Programa Operativo Anual
- 4.4 Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México
- 4.5 Estructura Programática
- 4.6 Clasificador por Objeto del Gasto
- 4.7 Sistema de Evaluación del Desempeño
- 4.8 Mecanismos de Control

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

A la par de la constante evolución de la sociedad se hace más evidente el reclamo que ésta realiza para la obtención de una administración pública transparente, organizada y eficiente, cuya orientación este encaminada única y exclusivamente a la satisfacción de las demandas socialmente definidas. Y sin lugar a dudas, una herramienta efectiva para satisfacer estos reclamos es la correcta asignación, así como el eficiente ejercicio del gasto público, el cual en todo momento deberá estar enfocado a dar cumplimiento a los objetivos estratégicos de gobierno.

Cabe señalar que a pesar de las constantes reformas al sistema hacendario, la administración pública continúa caracterizándose por la nula existencia de planeación estratégica y por ende, de mecanismos eficientes que controlen la actuación de ésta en cualquiera de sus vertientes, lo cual genera irresponsabilidad en la toma de decisiones y una actuación improvisada por parte de los funcionarios públicos; conllevando, en el caso del erario público, al incumplimiento de los objetivos estratégicos, descontrol en las finanzas públicas e inestabilidad política.

Toda vez que es la administración estatal el orden de gobierno generador de importantes servicios públicos con que cuentan los habitantes de las entidades, resulta necesario eficientar la asignación de los recursos financieros que dan respuesta y cumplimiento a los diferentes programas y proyectos institucionales o de inversión.

Derivado de lo anterior surge la necesidad implementar y ejecutar de forma eficiente el Sistema Presupuestario, el cual abarca diversas etapas igualmente importantes que van desde la Planeación hasta la Evaluación, siendo el Control del Ejercicio del Gasto Público o Control Presupuestario una de las etapas de este Sistema y el objeto de la presente investigación, por representar la fase en la que se lleva a cabo el registro de las operaciones realizadas durante el ejercicio fiscal,

a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, lo que permitirá identificar desviaciones y determinar acciones correctivas.

El Control Presupuestario es un instrumento de gobierno y de economía pública encargado de impulsar el desarrollo económico y social, de tal manera que si éste no funciona correctamente se quebranta la confianza de la sociedad puesta en las instituciones públicas. Motivo por el cual se deben reforzar los mecanismos y las instituciones reguladores del Control del Gasto Público.

El Control Presupuestal funge, entonces, como un mecanismo de vigilancia de la correcta aplicación de los recursos financieros en la ejecución de los programas y prioridades políticas para los que fueron asignados; así también, para las operaciones contables, presupuestales y patrimoniales que ejecutan las diferentes dependencias y entidades públicas estatales. Todo lo anterior con la finalidad no sólo de corregir sino también de prevenir posibles desviaciones que pudieran presentarse en el ejercicio de los recursos públicos.

Es importante destacar que, a la par de la implementación de mecanismos de control presupuestal, resulta fundamental la eficientación del desempeño de los diferentes órganos responsables de implementar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar el ejercicio del recurso asignado.

Ante este hecho y como resultado de la política establecida en la década de los años 80 por el gobierno federal en materia de control de los recursos federales que son asignados a los Estados y Municipios, el gobierno del Estado de México ha trabajado en la paulatina implementación y ejecución de un Sistema Presupuestario en el cual las etapas que lo conforman (Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Seguimiento y Evaluación) se encuentren vinculadas entre ellas y con el contexto que enmarca la actividad financiera de esta entidad.

De tal forma que, a últimas fechas nos encontramos con diferentes órganos y mecanismos en los Poderes Ejecutivo y Legislativo que regulan la ejecución del gasto que realizan las administraciones públicas.

En el caso del Estado de México, existen instituciones como el Órgano Superior de Fiscalización y el Instituto Hacendario del Estado de México, que emiten los documentos y observaciones pertinentes en materia hacendaria, guiando así a las diferentes dependencias y organismos de las administraciones estatal y municipal.

La hipótesis de la presente investigación se centra en afirmar que las leyes, acciones y organismos de control presupuestal implementados por la administración pública del Estado de México durante los años de 1999 al 2004, se constituyen como instrumentos eficientes y eficaces para orientar las actividades que realiza esta administración, en cumplimiento de las demandas realizadas por la ciudadanía mexiquense; a la par de impulsar el desarrollo económico y social del Estado, a través de la optimización de los recursos con que cuenta dicha entidad y la eliminación de improvisaciones en la ejecución de los mismos.

El objetivo principal que persigue esta investigación es Implementar el Control del Gasto Público como un instrumento estratégico fundamental que permita llevar a cabo la mejora continua de las actividades que realizan las administraciones estatales.

Para el desahogo de la presente investigación se desarrolla el siguiente capitulado:

En el primer capítulo “Estado, Gobierno y Administración Pública”, se presentan las bases teóricas, donde se analizan los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, para posteriormente describir las formas que éstos observan en México.

En el segundo capítulo “La Administración Pública Estatal en México”, se aborda la estructura general que identifica a las administraciones estatales en nuestro país, partiendo del Federalismo y revisando el fundamento jurídico, las funciones, facultades, así como la organización de dichas administraciones, para posteriormente aterrizar dicho marco teórico a la administración pública en el Estado de México.

El tercer capítulo “La Administración Pública en el Estado de México durante el Ejercicio Fiscal 1999-2004”, presenta un panorama general de la situación que guarda actualmente el Estado de México en los aspectos que influyen directamente sobre el tema a estudiar, tales como: estructura poblacional, organizacional y económica. Asimismo se realiza un recorrido por la actividad financiera del Estado de México y los órganos responsables de ejecutar y auxiliar lo referente al Control Presupuestal.

En el cuarto capítulo “Mecanismos de Control Presupuestal en la Administración Pública del Estado de México, durante el período de 1999-2004” se realiza un estudio de los mecanismos que son ejecutados por el gobierno del Estado de México en el período mencionado, prestando principal atención en la normatividad aplicada en la materia.

Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía consultada para el desarrollo de la presente investigación.

Capítulo I. Estado, Gobierno y Administración Pública

1.1 Estado

1.1.1. Concepto de Estado

La primera aproximación que podría generarse en torno al qué es el Estado conduciría a definirlo como una sociedad humana, asentada de manera permanente en un territorio, sujeta a un poder soberano que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes y forma una institución con personalidad jurídica.

Como tal, el Estado actúa y se manifiesta al interior de en un espacio, en una determinada circunscripción territorial; asimismo, actúa y se conduce de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como ‘corporación territorial dotada de un poder de mando originario’.

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 dentro de los límites de un territorio establecido, ya que éste 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, expropiando a todos los funcionarios estamentales que por derecho propio disponían de ellos y sustituyéndolos con sus propias superioridades jerárquicas.”¹

Para Jellinek, el Estado es una “unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”²

Es así, que el Estado puede ser definido como una realidad social compuesta por la población del mismo, formado a su vez por personas que conviven mediante el enlace de fines y medios recíprocos y sujetos a normas jurídicas, cuya justificación radica en la necesidad del hombre por pertenecer a una sociedad, misma que no podría existir sin la autoridad y el derecho.

Es gracias a la existencia del Estado que el hombre puede realizar sus aspiraciones, encauzar su sociabilidad a través del establecimiento de parámetros de comportamiento y estableciendo derechos y obligaciones; por ende, el Estado

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

² Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. Ed. Albatros, Buenos Aires. p. 133

debe existir y se justifica porque representa la posibilidad única de la realización de la vida social del hombre en sus distintos aspectos.

1.1.2. Elementos del Estado

De manera general, los elementos que integran y permiten la existencia del Estado son:

1. Sociedad
2. Territorio
3. Poder
4. Personalidad Jurídica
5. Soberanía

El primer elemento, **sociedad**, refiere al conjunto de habitantes que se encuentran establecidos en un territorio geográfico determinado; siendo el elemento humano que conforma al Estado.

El **territorio**, representa el elemento geográfico del Estado, integrado por el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el Estado ejerce su poder. Jurídicamente el territorio que incluye el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre.

El tercer elemento constitutivo del Estado, es el **poder**, el cual comprende diversas acciones: dominio, imperio, fuerza, capacidad y coacción. Sin embargo, el poder del Estado se puede interpretar como el resultado de todas las acciones políticamente relevantes internas y externas, la suma de todas las energías o fuerzas internas de la organización y comprende tanto el núcleo que ejerce el poder en el Estado a los que apoyan y a los que se oponen. Es el poder supremo de dominación.

El poder en el Estado comprende, por una parte, el poder originario constituyente que reside en el pueblo o la nación, y el poder derivado o poder de autoridad, del que se encuentran investidos en conjunto los órganos o individuos para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado.

Por último, el poder del órgano o poder de autoridad es un poder de denominación derivado, cuya esfera de actividad y competencia específica resulta determinada por el ordenamiento jurídico en la organización.

En cuanto a la **personalidad jurídica**, el derecho crea esta noción para referirse al Estado como el conjunto de voluntades que actúan en un sentido determinado.

El último elemento, **soberanía**, que refiere la capacidad de determinar las propias leyes con independencia respecto a otros Estados. Para la mayoría de los clásicos de la política, el elemento que distingue a la institución estatal de otras instituciones, sean de derecho público o de derecho privado, es el de su

soberanía.

Por otro lado, y un tanto al margen de lo que la doctrina del derecho establece como elementos del estado, podría mencionarse como un integrante más de esta clasificación lo referente al **presupuesto público**, entendida como la estimación financiera anticipada y anual de los ingresos y egresos necesarios en el sector público para cumplir con las metas de los programas establecidos, asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

Es decir, para que el conjunto de habitantes establecidos en un territorio y sobre quien un ente con personalidad jurídica ejerce un poder y soberanía, puedan acceder a servicios públicos es necesario contar con recurso financiero que permita dar cumplimiento a las demandas básicas y costear los insumos que la generación de éstas pudiera acarrear.

En tal virtud, el presupuesto público podría clasificarse también, con un elemento necesario del Estado.

1.1.3. Formas de Estado

Los Estados pueden clasificarse según la estructura concreta de la autoridad, por lo cual se dividen en **Absolutos** cuando el poder está concentrado en manos de una sola persona, y **Constitucionales** cuando el poder se halla normado y establecido en un documento denominado Constitución y el poder es dividido entre varios órganos.

En la actualidad la mayoría de los Estados son Constitucionales, dotando al ciudadano de derechos y obligaciones. Generando así una segunda clasificación, con base en la posición que el Estado ocupe en la comunidad, es decir, éstos pueden ser **Democráticos** cuando el poder reside directamente en el pueblo, inspirado en principios de igualdad y libertad y cuyos ciudadanos participan directa o indirectamente, a través de sus representantes, en la vida y poderes del Estado. Los Estados se catalogan **Autoritarios** cuando los gobernantes no participan a los gobernados de ninguna decisión política. Los Estados **Totalitarios** concentran sus problemas en la titularidad del poder y sus características son totalmente contrarias a las del Estado Democrático, siendo sus ejes rectores: “a) La desigualdad de los hombres, b) Arbitrariedad, c) La personalidad del poder (reside en una sola persona) y, d) El hombre existe para el Estado y no el Estado para el hombre”³.

Asimismo, los Estados pueden clasificarse en torno a la estructura de sus relaciones internas: siendo **Simple o Unitarios** cuando la soberanía es ejercida sobre un solo pueblo que se encuentra en un solo territorio; y **Compuestos** cuando el Estado se integra por dos o más estados que renuncian a parte de sus

³ Jallinek, George. *Idem.* p. 363

facultades y las transfieren a una entidad superior que forman. A su vez, los Estados Compuestos se dividen en **Confederación y Federación**.

La Confederación es definida como una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que es ejercido sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato sobre los individuos; los Estados miembros de la Confederación no pierden sus respectivas autonomías y tienen por objeto la mutua protección en los asuntos de interés común.

La Federación se distingue por estar compuesta por varios Estados menores que se presentan como algo único en sus relaciones internacionales, pero independientes o autónomos en sus regímenes interiores.

1.2 Gobierno

1.2.1. Concepto de Gobierno

Estado y Gobierno son conceptos diferentes, pues mientras el primero representa el todo y en él reside el poder de crear el orden político, el segundo es la actividad del órgano enderezada a la actualización de ese orden, es decir, a concretizarlo en actos particulares.

El gobierno como la representación física del Estado en la sociedad, tiene en sus manos una importancia fundamental de llevar a cabo las funciones de éste.

Norberto Bobbio define al Gobierno como “el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad.”⁴

Una acepción del término gobierno que más se apega a la realidad del Estado moderno y que no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno, es la referente al conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder.

En toda comunidad política existe un órgano cuya tarea fundamental es la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo, ese órgano es el gobierno.

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 encontrará límites. El Constitucionalismo es el producto político y jurídico del triunfo del pensamiento liberal frente al absolutismo y los autoritarismos: en este sentido, el

⁴ Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. Tomo I

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.

1.2.2. Formas de Gobierno

Existen diversas clasificaciones de las formas de gobierno, las cuales han obedecido tanto a circunstancias estructurales como coyunturales, lo cual es menester estudiar para la comprensión objetiva del actual Estado-Nación. La primera diferencia que podemos hacer en relación con este tema es entre formas de Estado y formas de Gobierno; la cual consiste en considerar como, de acuerdo con Gropalli, “formas de gobierno, los modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones; y las formas de Estado, como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía, según que se concentren y se funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios órdenes estatales de que resultan constituidas.”⁵

Así pues, 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.

En la tipología de Aristóteles, las formas de gobierno se clasifican en tres formas buenas: la **Monarquía**, la **Aristocracia** y la **República**; y tres formas malas: la **Tiranía**, la **Oligarquía** y la **Democracia**.

La Monarquía pretende el bien común, el poder lo ejerce una sola persona, su desviación conduce a la Tiranía, la cual es la monarquía ejercida despóticamente sobre la comunidad política y pretende un beneficio personal.

La Aristocracia se caracteriza por ser un mejor gobierno que la monarquía cuando tiene de su parte a la fuerza, y cuando no es así, bastará con tener al frente hombres de gran calidad humana. La desviación de ésta forma se da cuando el gobierno lo controlan aquellos que ostentan la riqueza, es decir, cuando se llega a la Oligarquía.

La República 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 la forma Aristocrática como Democrática. 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 popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno sólo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para

⁵ Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 456

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, Monarquía, se caracteriza por el honor, la República se caracteriza por la virtud y el Despotismo se caracteriza por el miedo.

En su denotación moderna, y según sea la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser **Parlamentaria** o **Presidencial**. En el primer caso el Poder Legislativo es el predominante, el Ejecutivo se encuentra bifurcado con un jefe de Estado que tiene a su cargo los casos protocolarios y en cuya persona recae la tradición nacional, existe también la figura del Jefe de Gobierno, el cual es representante de la nación (por lo regular éste es sometido a sufragio del Legislativo), de acuerdo con el sistema político se le denomina con distintos nombres como: Primer Ministro, Canciller o Presidente de Gobierno.

El Poder Legislativo se integra por un cuerpo colegiado denominado comúnmente Parlamento, supervisa a la Administración Pública, y puede emitir un voto de censura o de confianza y en el caso que considere pertinente, pedir la renuncia del Jefe de Gobierno (o Primer Ministro), el que a su vez podrá disolver al Parlamento. En este régimen se llama gobierno al conjunto de funcionarios que integran el consejo de ministros, encabezados por el Primer Ministro y que dependen del Parlamento.

En el régimen Presidencial existe preeminencia del Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República, quien es electo directamente por el voto ciudadano, en él se reúnen las cualidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el cual tiene la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete. El Poder Legislativo en un régimen Presidencial tiene como propósito fundamental regular las acciones del Ejecutivo, pero no puede obligarlo a dimitir, aquí es más visible la separación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El gobierno como institución que detenta el poder soberano del Estado se manifiesta al interior de la comunidad para su gobernabilidad cumpliendo funciones de resguardo de la seguridad pública, sostener un desarrollo económico que comprenda variables como el empleo, vivienda, educación, salud, entre otros, también responde a necesidades externas, es decir, tiene las funciones de proveer la defensa de los ataques de los otros gobiernos, por lo tanto la concentración de poder en sus órganos constituye un instrumento para hacer frente a las exigencias de seguridad y de poderío de la comunidad política.

1.2.3. Forma de Gobierno en México

En el caso de México, la forma de gobierno se enmarca en un régimen presidencial, que de acuerdo con el artículo 40 constitucional se constituye en una República Representativa, Democrática y Federal. Es una República porque la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica a través de la

consulta popular; es Representativa por el ejercicio continuo de la designación popular de los representantes; es Democrática porque el poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste; y es Federal porque se compone de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior que comprende:

Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 80, teniendo delimitadas sus funciones y obligaciones en el artículo 89, para tal efecto se apoya en un gabinete nombrado a su discreción que en algunos casos deberá ser ratificado por la Cámara de Senadores, para que pueda cumplir con su programa de gobierno, tal es el caso del Procurador General de la República y la plantilla de funcionarios en materia diplomática, entre otros. Este gabinete tendrá a la Administración Pública como instrumento para el cumplimiento de sus objetivos, la cual será considerada Centralizada (dependencias o despachos) y Paraestatal (entidades o empresas públicas) conforme a lo plenamente expresado en el artículo 90 constitucional y en la respectiva ley reglamentaria de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El *Poder Legislativo* se deposita en el Congreso de la Unión, que integran las Cámaras de Diputados y de Senadores con representantes popularmente electos. Dentro del principio de colaboración de poderes le corresponde la elaboración de la ley y el control político sobre el Poder Ejecutivo, fundamentada en los artículos constitucionales del 73 al 77. La Cámara de Diputados se integra con 500 miembros que se renuevan cada tres años, 300 de ellos son electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y los 200 restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integra con 128 miembros renovables en su totalidad cada seis años, 64 de ellos (dos de cada Estado y el Distrito Federal) son electos según el principio de votación mayoritaria relativa; 32 más (uno por cada entidad federativa) son asignados a la primera minoría y los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción nacional.

Poder Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal, teniendo sus funciones, responsabilidades y requerimientos en los artículos 94 a 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se menciona también al jurado popular federal y a los tribunales de los estados y del Distrito Federal que conocen y deciden las controversias sobre aplicación de leyes, así como las relativas al juicio de amparo.

1.3 Administración Pública

1.3.1. Concepto de Administración Pública

La Administración Pública podría ser considerada como la acción del Estado en la sociedad; como el Gobierno en acción, que a través del Poder Ejecutivo da respuesta a la demandas de la sociedad, las cuales se manifiestan a través del Poder Legislativo y donde 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 el Estado y Gobierno, las concepciones de Administración Pública son diversas y variadas.

En el diccionario de Ciencia Política, Giorgio Pastori concibe a la Administración Pública como "...el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal."⁶

La Administración Pública es una institución y organización integrada por un conjunto de actos encaminados a ordenar y estructurar los asuntos de gobierno. De acuerdo con Andrés Serra Rojas "La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua, encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como un personal técnico preparado y mediante procedimientos administrativos del poder público que aseguren el interés estatal y de los derechos de los particulares."⁷

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"⁸

Acosta Romero establece que la Administración Pública "... 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, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos."⁹

En suma, las definiciones que sobre Administración Pública se han presentado y desde el punto de vista de las actividades, dan pauta a concluir que ésta corresponde a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades de actuación de

⁶ Bobbio, Norberto. *Idem*. p. 14

⁷ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. 1975. p.102

⁸ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México.1995. p. 53

⁹ Acosta Romero, Miguel. *Teoría del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México.1995. p. 143

las finalidades públicas, como las señalan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, entre otros.) o de comportamientos técnicos-materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional).

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.

Llevar a buen fin los programas gubernamentales y en consecuencia la atención de necesidades de interés general, implica la existencia de una infraestructura administrativa eficiente y capaz de instrumentar acciones en ámbitos tan diversos como son la educación, la salud, la economía, el cuidado del medio ambiente, el fomento comercial, entre otros.

1.3.2. Clasificación de la Administración Pública

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad eficaz y convenientemente. Para ello se han buscado formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades de la ciudadanía en un momento determinado.

Acosta Romero define a la organización administrativa como “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia Administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”¹⁰

Tradicionalmente se han considerado tres formas de organización administrativa:

- a) Centralización
- b) Desconcentración
- c) Descentralización

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina del Derecho Administrativo, discute sus caracteres esenciales.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel. *Idem*

1.3.2.1. Centralización Administrativa

La Centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo en la que los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía.

Serra Rojas, define la Centralización afirmando que "...es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."¹¹

La Centralización Administrativa, implica unidad entre los diversos órganos centralizados; y para lograr sus efectos el órgano supremo tiene sobre los inferiores la facultad de vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, modificarlos, suspenderlos, revocarlos o nulificarlos.

1.3.2.2. Desconcentración Administrativa

La Desconcentración Administrativa en nuestro país nació como respuesta a la centralización política, económica, cultural y administrativa que imperaba en la capital de la República. Se buscó eliminar el centralismo agobiante que aún hasta la fecha hace lentas las decisiones e imprime gran rigidez a la Administración Pública, impidiendo a la población el ejercicio de sus derechos y el recibir oportunamente los servicios, entorpeciendo, de igual forma, el cumplimiento de sus obligaciones.

Gabino Fraga explica que la desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores, a favor de órganos que se encuentran subordinados, en ciertas facultades de decisión.

En tal virtud, se puede entender a la Desconcentración como una variante de la Centralización Administrativa, por medio de la cual se crean órganos subordinados a los propios órganos centrales, concediéndoles ciertas facultades de decisión y cierto patrimonio para que funcionen en diversas regiones territoriales atendiendo y resolviendo la problemática planteada por la ciudadanía.

1.3.2.3. Descentralización Administrativa

Acosta Romero define la Descentralización como "...un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona de Derecho Público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo".¹²

¹¹ Serra Rojas, Andrés. *Idem*

¹² Acosta Romero, Miguel. *Idem*

La Descentralización de la Administración Pública se distingue de la Desconcentración en que implica la creación de órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, que funcionan fuera de la Administración Pública Central, aunque íntimamente ligados a ella por las facultades de control de la legalidad y vigilancia de sus actos; en tanto que en la Desconcentración, no existe personalidad jurídica propia, sino que actúan a nombre del órgano central del cual dependen.

La Administración Pública Descentralizada, es así, una forma de organización que se adopta para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en determinado momento.

1.3.3. Niveles de actuación de la Administración Pública

Si bien es cierto que la Administración Pública en México abarca al conjunto de personas identificadas como funcionarios públicos y servidores públicos cuyos esfuerzos se encaminan al servicio de la población, también lo es que estos servicios se harán llegar al grueso de la sociedad a través de tres instancias de gobierno: la Federal, la Estatal y la Municipal.

1.3.3.1. Administración Pública Federal

México es un Estado Federal por voluntad del pueblo, como ya se señaló, esta constituido por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interno, pero unidos en una federación.

La naturaleza del Estado Federal Mexicano está señalado en el artículo 41 constitucional, que expresa: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

De este artículo se desprende claramente que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución, como norma suprema, crea y le están subordinados: el de la federación y el de las entidades federativas. La nota característica del Estado Federal es la descentralización política.

A manera de resumen podemos decir que el Estado Federal Mexicano, como lo define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza por un conjunto de rasgos básicos:

1. En el Estado Mexicano coexisten dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico de ámbito Federal y el orden jurídico de ámbito Estatal, las esferas de gobierno son la Federal, los estados Federados y la

de los Municipios.

2. Los Estados Federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General y al que establecen sus constituciones particulares.
3. Las Constituciones de los Estados no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
4. Los Estados son “libres y soberanos” en lo concerniente a su régimen interior.
5. Al igual que el Estado Mexicano, los Estados federados se integran por una población, un territorio y un poder público.
6. Los Estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la federación, a saber, el sistema republicano, representativo, democrático y popular.
7. La base de la organización política y administrativa así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el Municipio libre.
8. Los Estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución, basados o no en la legislación local, por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.
9. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

Finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 124, que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

1.3.3.2. Administración Pública Estatal

La Constitución general establece la existencia de Estados Libres y Soberanos en su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

El signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia constitución. Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado Federal, cualquiera que sea el número de facultades que tenga, y sí, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse su propia constitución, para que surja la federación.

La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales y por la

Constitución General de la República. El artículo 41 Constitucional dispone que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”.

Como conclusión de lo expuesto, cabe asentar que la autonomía constitucional se manifiesta, en las constituciones locales, que, aunque pueden legislar libremente en lo que toca al régimen interno de los estados-miembros, no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal, como lo establece la Constitución General del país. Se trata de una autonomía limitada.

En cuanto a la organización de los poderes, el artículo 115 Constitucional, primer párrafo, dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...”.

El Poder Legislativo se encuentra depositado invariablemente en una sola asamblea llamada Legislatura o Congreso, los períodos legislativos suelen ser, anualmente, uno o dos. La Comisión o Diputación Permanente existe en todos los Estados.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador, sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República.

El Poder Judicial se deposita, para su ejercicio, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distritos y un Consejo de la Judicatura.

1.3.3.3. Administración Pública Municipal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 primer párrafo, nos prescribe que los estados tendrán “...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”

Todas las constituciones estatales dedican un capítulo especial al municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política, y señalan, en forma general, su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

El municipio como la célula básica que conforma a las entidades federativas, representa el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tienen contacto inmediato.

Cada municipio es administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, éste es una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno

municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad, esto significa que los ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales. Por estas razones sus facultades para ejercer la autoridad sobre su jurisdicción en forma directa están limitadas por lo que establezcan estas disposiciones jurídicas.

Los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y no existe una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales. En función de estas consideraciones, las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. Es decir, otorgan a los ayuntamientos la facultad reglamentaria, que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Los ayuntamientos, están compuestos por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y la ley orgánica municipal respectiva.

Es el presidente municipal a quien le compete ejercer las funciones ejecutivas, así como ejercer la autoridad política y administrativa en el municipio y presidir las sesiones de cabildo que se efectúen.

La Constitución particular y la ley electoral determinan la forma de elección de los ayuntamientos.

Los miembros del ayuntamiento en su mayoría son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de síndicos y regidores será designado según el principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes que registre el último Censo General de Población.

Se respeta el principio general de que: los estados adoptarán, 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, conforme a las bases siguientes:

1. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.
2. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su

patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

3. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
 - a. Agua Potable, drenaje, alcantarillado;
 - b. Alumbrado Público
 - c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
 - d. Mercados y centrales de abastos;
 - e. Panteones;
 - f. Rastro;
 - g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
 - h. Seguridad Pública; y
 - i. Los demás que las legislaturas locales determinen.
4. Los municipios administrarán libremente su hacienda.
5. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
 - a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
 - b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
6. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente.
7. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Capítulo II. La Administración Pública Estatal en México

2.1. Federalismo en México

En la cultura política el término federalismo refiere dos objetivos diferentes. En una primera acepción designa la teoría del Estado Federal, en donde el conocimiento de un Estado no es completo sino se toman en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas. En una segunda acepción, refiere a un panorama global de la sociedad, es decir, el federalismo interpretado como una doctrina social de carácter global como el liberalismo o el socialismo, que no se reduce, en consecuencia, al aspecto institucional sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, entre otros.

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, es decir el 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.

Redimir

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.

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.

Para Jacinto Faya Viesca, 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 conexasión lo múltiple o independiente en una forma superior de convivencia."¹

Para Johanes Althusius, el federalismo "establece que la comunidad superior esta formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su

¹ Jacinto Faya Viesca, *El Federalismo Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1976. p.67

individualidad y su autonomía... una característica fundamental del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo.”²

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 federación. El gobierno federal y los estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios de poderes diferentes y designados para finalidades diversas.”³

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.”⁴

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, más aún, de municipios libres, como queda perfectamente asentado en los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza federal y democrática de México tiene su razón de ser 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 o que ejercían cacicazgos en sus respectivas localidades desde los días del imperio, encontrándose dispuestos a mantenerlos a cualquier precio.

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 cuenta el país.

El federalismo es un medio indispensable para ampliar los procesos democráticos, para propiciar una mejor distribución de la población, lograr un más justo reparto de la riqueza, una más eficiente prestación de los servicios públicos y mejorar el equilibrio entre la sociedad y el gobierno.

² López Portillo, José. *Federalismo*. Cuadernillos de Filosofía Política No 15. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. p.10

³ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, p. 34

⁴ *Ibid*, p. 15

El federalismo es el conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas. Visto así, el federalismo constituye una fórmula orientadora de los procesos económicos y políticos.

En su contenido administrativo, el federalismo ha evolucionado con el fin de revertir tendencias concentradoras de facultades, recursos y programas a cargo del nivel central o federal. Fortalecer el federalismo supone una acción deliberada para combatir la centralización de atribuciones y decisiones en que ha incurrido la administración pública y que ha provocado, a su vez, la burocratización, la excesiva regulación y la desproporción de sus dimensiones. Las consecuencias son evidentes: lentitud en las decisiones, engorrosos procedimientos, costos excesivos de operación, ineficiencia en la prestación de servicios, incapacidad para captar y reaccionar con oportunidad a las demandas de la población, pérdida o debilitamiento de los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, así como la inhibición de la acción de los particulares, acompañada de la desatención de las funciones originarias y prioritarias del Estado. Por ello el federalismo pone el acento en fórmulas para desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local. De esta manera el gobierno federal transfiere al estatal o municipal, facultades, recursos y ámbitos de actividad.

2.2 Fundamento Jurídico del Gobierno Estatal

Toda federación implica la existencia constitucional de dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí y con una precisa delimitación de sus competencias. En el caso de México, los Estados dieron creación al Acta Constitutiva, que fue el origen del federalismo mexicano; en este sentido, la Federación mexicana se fundó con Estados preexistentes.

Ahora bien, la Federación como forma de organización política presenta dos grandes dimensiones: el estatuto constitucional de los Poderes Federales; y el estatuto constitucional de los Poderes de los Estados-miembros. Recordemos, que la Federación no está formada por los Poderes federales, sino que es la forma de Gobierno que incluye por igual a los Poderes Federal y a los Poderes de los Estados.

2.2.1 Concepto

Desde un punto de vista geográfico, una entidad federativa o Estado federado es una instancia de división territorial; así, todas las naciones poseen en común una extensión determinada de tierras, en cuya propiedad colectiva están enclavadas las de los estados, municipios, pueblos, familias e individuos. Esta propiedad

colectiva, llamada territorio nacional, es tan inseparable de la nación como son inseparables del hombre sus medios de existencia.

La entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es componente del Estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro del ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto, le corresponde tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional.

Desde la perspectiva jurídica y para el caso de nuestro país, la entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado federación, materializado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades; asimismo, se considera autónoma en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y tener como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, de acuerdo a las bases que señala el artículo 115 constitucional.

En términos históricos y sociológicos, la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por los lazos de la tradición histórica, entre los que podemos destacar su cultura, costumbres e integración económica, política y social.

2.2.2 Marco legal de la acción del gobierno estatal

Las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo o de la administración pública estatal y las respectivas del Poder Judicial y del Legislativo, la ley electoral o de organizaciones políticas y procesos electorales y la ley orgánica del municipio libre son los ordenamientos jurídicos básicos que conforman el marco legal de los gobiernos estatales. Es importante señalar que existe además una gran diversidad de leyes y reglamentos que regulan aspectos más específicos de la vida local, empero, dichas leyes responden en su mayor parte a las acciones del Poder Ejecutivo en las distintas áreas o sectores de la actividad pública y no son en esencia el fundamento jurídico de la forma y composición del gobierno como las primeramente señaladas.

Se puede establecer que el marco jurídico del gobierno estatal está delimitado en una primera instancia por las constituciones federal y estatal; por las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respectivamente; por la ley electoral del Estado y por la ley orgánica del municipio libre. En una segunda instancia, por todas las leyes y reglamentos vigentes en la entidad, en las que se desdoblan y especifican las facultades de los órganos de gobierno y cuya complejidad y efectividad varían de una entidad a otra, en función de los señalamientos anteriores.

Otro aspecto que no se debe pasar por alto en el análisis del gobierno estatal es la división de poderes. En efecto, los gobiernos de las entidades federativas, al igual que el gobierno federal dividen el ejercicio del poder público en tres funciones básicas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Cada función es asumida por el órgano correspondiente: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El principio de que una misma persona o corporación no podrá detentar la representatividad de dos o más poderes, se plasma unánimemente en las 31 constituciones estatales; asimismo, se prevé que salvo casos excepcionales que dicte el Congreso local o que marquen expresamente las mismas constituciones, el Ejecutivo o el Legislativo, según el caso, contará con facultades extraordinarias que por su naturaleza le correspondan originariamente a otro de los poderes.⁵

2.3 Facultades y Funciones de los Gobiernos Estatales

2.3.1 Facultades

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 117 y 118, establece de manera expresa las prohibiciones a las que los Estados de la Federación deberán sujetarse, clasificándose en prohibiciones absolutas y relativas.

Absolutas, las que de manera determinante y sin excepción no pueden realizar los estados:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni nación
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de éste, a ninguna mercancía nacional o extranjera
- Establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones municipales, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados, pero que con autorización del Congreso Federal si los pueden realizar.

En virtud de lo anterior y toda vez que, como ya se ha mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece como tal las facultades propias de las administraciones estatales, se puede establecer por principio de exclusión las facultades propias de los estados, siendo todas aquellas que no estén concedidas expresamente para la federación.

Existen también facultades que se consideran de carácter concurrente, es decir, aquellas que la Constitución señala expresamente como materia sobre la cual

⁵ En el caso concreto del Gobierno del Estado de México, el fundamento jurídico que soporta la autorización al Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias, se encuentra establecido en la fracción XI del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

intervienen las dos instancias gubernamentales, tales como: la impartición de la educación; la organización del sistema penal, así como el establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; la vigilancia o amparo de las asociaciones de trabajadores y sociedades cooperativas; los asentamientos humanos, entre otras.

Por otro lado, existen también facultades y atribuciones otorgadas a las entidades federativas que podríamos calificar como facultades de auxilio y que refieren a las facultades en que por disposición constitucional y de manera expresa, el gobierno estatal apoya al gobierno federal en sus responsabilidades, tal como lo relacionado con el culto religioso.

En el caso concreto de los gobernadores de las entidades federativas, compete a estos variadas tareas.

2.3.2 Funciones

De acuerdo con el Manual para la Programación y Presupuestación Municipal 2005 se pueden definir las funciones como el “Conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de las instituciones, de cuyo ejercicio generalmente es responsable un órgano o unidad administrativa; y se define a partir de las disposiciones jurídico-administrativas”⁶

Podemos dividir las funciones de la administración estatal en sustantivas y adjetivas. Dentro de las primeras debemos mencionar las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social. Las segundas son las funciones de planeación, la hacienda, administración de personal público, administración de los recursos materiales, administración de los sistemas de información y control.

De tal forma que las **funciones sustantivas** corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, en tanto que las **adjetivas** son los recursos o medio de que se vale la administración estatal para alcanzar sus fines.⁷

2.3.2.1 Funciones Sustantivas

La función de gobierno de una entidad federativa se deriva básicamente de su tipificación por parte de un Estado nacional, la entidad federativa o Estado Federado adquiere materialidad en su ejercicio de gobierno. En una primera instancia, las principales funciones gubernamentales son: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. La ejecutiva se traduce por una parte en una función política propiamente dicha y, por la otra, en una administrativa a cargo del gobernador, aunque una y otra son indisolubles; la función legislativa,

⁶ *Manual para la Programación y Presupuestación Municipal 2005*. Comisión Temática para la Planeación, Programación y Presupuesto Municipal, Gobierno del Estado de México

⁷ Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Pública Estatal y Municipal de México*. 4ª Edición, 1995. Instituto Nacional de Administración Pública. p. 66

desempeñada por la legislatura local o Cámara de Diputados, que es la encargada de la elaboración de las leyes de carácter local, y la función judicial esta a cargo del Tribunal Superior de Justicia, sanciona las violaciones a la ley en casos concretos; existen pues, en cuanto al ejercicio del gobierno, tres actos fundamentales: elaborar la ley, ejecutarla o aplicarla y sancionar a quien la transgreda.

La separación de los órganos que tienen a su cargo estas funciones primarias no es rígida, por lo que se puede asegurar que más que haber una división, existe una colaboración. La división se expresa en el plano estrictamente jurídico-político, mientras que la colaboración, en la acción cotidiana. En la práctica es innegable que la mayoría de los proyectos de ley son elaborados por las dependencias a cargo del Ejecutivo.

De acuerdo con Martínez Cabañas, las principales relaciones que se establecen entre los poderes en los diferentes ámbitos formales son⁸:

Ejecutivo-Legislativo: la facultad para iniciar leyes, derecho de veto, autorizar a los secretarios de despacho para que ocurran ante la Legislatura a informar de los asuntos de su competencia, proponer la Ley de Ingresos, publicar y ejecutar las leyes o decretos expedidos por la Legislatura, rendir un informe anual ante ésta sobre el estado que guarda la administración pública, ser conducto y enviar, para su aprobación, los proyectos de Ley de Ingresos de los Ayuntamientos, dar cuenta a la Legislatura de la administración e inversión de los caudales públicos.

Legislatura-Ejecutivo: facultar al Ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a los límites del Estado, sancionar éstos en su caso y pedir al Congreso de la Unión su aprobación; autorizar los nombramientos que haga el gobernador del Estado de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a las renunciaciones y licencias de dichos funcionarios, otorgar licencia al Ejecutivo para ausentarse del mismo.

Judicial-Legislativo: iniciar ante la Legislatura las leyes, decretos o acuerdos que tengan por objeto mejorar la administración de justicia; aplicar las leyes y disposiciones decretadas por la Legislatura.

Ejecutivo-Judicial: auxiliar a la autoridad judicial, cuando en el lugar en donde se cometiere el delito no la hubiere, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, para decretar la detención del acusado, poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial; prestar auxilio a ésta para que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales del estado y de que se ejecuten las sentencias; proponer al Tribunal Superior de Justicia, el nombramiento de los jueces de primera instancia y la inamovilidad de los mismos; proponer en tema, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

⁸ Martínez Cabañas, Gustavo. *Idem*.

Otra función de gobierno que es fundamental y sustantiva, es la procuración de justicia, el órgano del Estado encargado de realizar esta función es la Procuraduría General de Justicia; este órgano se ubica en el Poder Legislativo, tiene una ley orgánica que reglamenta su integración, sus funciones, sus facultades y sus relaciones, aunque no de manera exclusiva, porque otras leyes también lo hacen.

De tal forma, que las principales funciones de los estados se pueden definir en:

- I. *Desarrollo económico.*- los estados son instancias promotoras del desarrollo económico, esta acción la realizan a partir de los factores condicionantes, tales como los recursos naturales, población, infraestructura y mercado, así, existen algunos estados con alto grado de industrialización, otros con una estructura agrícola y los que se basan en el fomento turístico. Las actividades económicas que con mayor frecuencia han sido promovidas por los gobiernos estatales, son: agricultura y ganadería, silvicultura, pesca, industria, comercio y servicios, transportes, turismo y artesanías.

En su función de desarrollo económico, los Estados pueden intervenir, con las limitaciones de sus competencias, en la producción mediante las empresas públicas; en la circulación, a través del desarrollo del mercado interno; en el consumo, por medio de sistemas de abasto y de su regulación. Es bien cierto que la actividad económica se ve reducida por falta de recursos y por su dependencia hacia el gobierno central, pues la inversión pública estatal es mínima en comparación a la inversión federal. Con el establecimiento y operación de mecanismos de coordinación y vigilancia, tales como el Convenio Único de Desarrollo y los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, se ha venido activando este papel de los gobiernos estatales.

- II. *Desarrollo social.*- en el ámbito del desarrollo social, la administración estatal tiene acciones concretas en las áreas de salud, educación, asistencia social, cultura y recreación y seguridad social; a través de esta función de desarrollo social, la administración estatal extiende los servicios educativos en el medio rural, amplía los mecanismos de educación para adultos, proporciona capacitación para maestros del medio rural y zonas suburbanas, fortalece y rescata las expresiones culturales tradicionales, elabora programas culturales y recreativos, impulsa y fomenta las prácticas deportivas, define los mecanismos para consolidar la educación para la salud, ejerce las normas de control sanitario y de protección del medio ambiente, establece los mecanismos para abatir los índices de desnutrición poblacional y de mortalidad infantil y materna; trata de ampliar los servicios de medicina preventiva, asistencia médica y asistencia social y coordina las acciones de las diferentes instituciones de salud que se acentúan en el territorio estatal.

- III. *La función de Planeación.*- la planeación estatal del desarrollo puede ser entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo estatal y de los ayuntamientos, tienen éstos en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. Su propósito es la transformación de la realidad del Estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución General, la Estatal, las leyes de la materia y los programas del gobierno establecen.

A través de la función de planeación de fijan metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

2.3.2.2 Funciones Adjetivas

El gobierno estatal tiene un poder tributario propio, es decir, puede gravar sin la intervención de otra instancia gubernamental, pero con la salvedad de que solamente puede gravar las actividades que expresamente no sean reservadas a la federación. Este principio, a su vez, genera la concurrencia fiscal, fenómeno que se ha venido resolviendo a través del Poder Ejecutivo, mediante los órganos administrativos correspondientes.

La hacienda pública estatal se compone, regularmente, de los bienes y derechos pertenecientes al estado, y de las contribuciones que el Congreso decreta.

Es necesario señalar que los Estados no pueden, en ningún caso: emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Asimismo, los Estados no pueden celebrar empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive, los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente, en los respectivos presupuestos.

Entre las acciones más significativas y características de la función hacendaria estatal están las siguientes:

- Coordinar y controlar administrativamente el proceso fiscal,
- Reanudar los ingresos de carácter fiscal,
- Establecer las políticas del gasto público de acuerdo a los objetivos del plan estatal,
- Proponer reformas a las leyes hacendarias, así como la reglamentación e interpretación de las existentes,
- Realizar y controlar los trámites precisos, a efecto de inscribir en los padrones de causantes a las personas que sean sujetas a impuestos,

- Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el gobierno del estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, y
- Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes, entre otras.

La hacienda pública no sólo se integra de ingresos, sino también de los egresos, de la deuda y de la cuenta pública. En este sentido se puede afirmar que la hacienda es el medio por el cual el estado procura y utiliza recursos financieros para la satisfacción de necesidades sociales.

- I. **Ingresos Públicos.**- El ingreso público está constituido por los recursos que en dinero o especie recibe el estado por diferentes conceptos legales establecidos. En virtud del acto que le genera y de su permanencia, se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios; entre los primeros, se encuentran los impuestos, productos, derechos y, entre los segundos, los empréstitos o créditos internos, externos y aprovechamientos.
- II. **Presupuesto de Egresos.**- En relación a los egresos, es pertinente señalar que a raíz de los procesos de reforma y modernización administrativa, el órgano responsable de su manejo es la Secretaría de Finanzas, que encontramos en la mayoría de los estados; en la elaboración y presentación de los presupuestos de egresos existe una heterogeneidad, habiendo diferentes clasificaciones, tales como: la administrativa (gasto corriente, gastos de inversión, transferencias, deuda pública); distribución por grupo de gasto (remuneraciones personales, servicios no personales, inmuebles y construcciones, etc.); por poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial); por sectores (administración, educación y cultura, asentamientos humanos, turismo, agropecuario y forestal, etc.); por capítulos y por su objeto (servicios personales, materiales y suministros, inversiones, etc.) o por ramos presupuestales.
- III. El aspecto del **Control del Gasto Público** entendido como las erogaciones que realiza el gobierno estatal para la consecución de sus fines y funciones, es llevado por las Tesorerías, Secretaría de Finanzas o, en su caso, por las Contralorías, que a su vez deben informar a la Comisión de Hacienda del Congreso local de todas aquellas modificaciones que por cualquier causa lleguen a darse. Al final del ejercicio se rinde el informe sobre el gasto, siendo la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso quien tiene la responsabilidad de revisarla y dar su informe al Congreso local.

Las funciones de control se pueden determinar a partir de los siguientes rubros: control y evaluación del gasto público; establecimiento de normas de control, fiscalización, contabilidad y Auditorías que deben observar las dependencias del poder Ejecutivo estatal; vigilancia en el cumplimiento de las políticas y de los programas establecidos; práctica de Auditorías a las dependencias; supervisión de las adquisiciones; vigilancia de las obras que en forma directa o en participación con otros organismos realice el gobierno

del estado, para que se ajusten a las especificaciones previamente establecidas; recepción de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, y en su caso, realización de las investigaciones y denuncias correspondientes; conocer e investigar los actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas y proceder, si es el caso, a la sanción o denuncia respectiva; atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias del Ejecutivo del Estado; designar a los auditores externos y comisarios de los organismos que integren el sector paraestatal; coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de sistemas y procedimientos que permitan el cumplimiento eficaz de sus respectivas responsabilidades; informar anualmente, al titular del Ejecutivo, del resultado de las evaluaciones realizadas y proponer las medidas correctivas que procedan, entre otras.

- IV. **La Cuenta Pública.**- Es un informe compuesto por estados financieros y reportes contables que son resultado de las operaciones y acciones de la administración pública durante un año fiscal, al aplicar fundamentalmente las leyes de ingresos y egresos. Es obligación del Ejecutivo estatal formular y presentar ante la Legislatura local la cuenta pública.

Los objetivos de la cuenta pública son fundamentalmente: informar a los ciudadanos, a través de la legislatura, la manera como fueron empleados los recursos financieros a cargo del Ejecutivo; servir de mecanismo de control del gasto público al Legislativo; poder fincar las responsabilidades a los funcionarios y empleados cuando así lo ameriten; observar si se han cumplido las políticas que previamente se conocieron en los proyectos de leyes de ingresos y egresos.

El órgano de la legislatura que revisa la cuenta pública es, como ya se ha señalado, la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa, cuyas funciones son las siguientes: revisar las cuentas de la inversión de los caudales públicos del estado, para informar a la Legislatura por conducto de la Comisión Inspectorá de la Contaduría General de Glosa del gasto público ejercido; practicar Auditorías contables y administrativas en las oficinas de la Hacienda Pública estatal; evaluar en el aspecto de control presupuestal las cuentas del estado y municipios, vigilando que el gasto público se ajuste en lo posible al presupuesto de egresos aprobado.

El documento que contiene la cuenta pública, presenta los siguientes elementos: balance general, estado de los ingresos y egresos del ejercicio fiscal, estado de tesorería, estado de la deuda pública y estado del presupuesto.

- V. **Administración del Personal Público.**- la administración del personal público estatal se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 123 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

- VI. **Administración de los Recursos Materiales.**- la administración de recursos materiales es un sistema de apoyo que se encarga fundamentalmente de suministrar a los demás sistemas que componen la administración pública, los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento y operación.

El órgano responsable de esta función es regularmente la Oficialía Mayor o la Secretaría de Administración; el conjunto de tareas que se requieren para desarrollar esta función adjetiva son principalmente:

La programación de compras de bienes y servicios para integrar anualmente el cuadro de necesidades previsibles en cada una de las dependencias del gobierno; la elaboración del catálogo de proveedores; el control contable de las partidas presupuestales; la elaboración del programa de adquisiciones y asignaciones de los montos según las prioridades de los programas; el registro de las operaciones de compra para el control del ejercicio presupuestal; la determinación de las políticas sobre el manejo de las cotizaciones de proveedores y el establecimiento de bases claras cuando proceda la celebración de concurso.

2.4 Organización y Estructura de la Administración Pública Estatal

Como ya se señaló con anterioridad, en el ámbito de las entidades federativas el gobernador es el jefe de la administración pública, es decir, es el titular y responsable del aparato del gobierno estatal, el cual está estructurado conforme a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública en cada entidad federativa y compuesto por varios órganos a través de los cuales el titular del Poder Ejecutivo ejerce sus atribuciones administrativas; dependen directamente de él y en su conjunto forman la administración pública estatal centralizada. También se vale de varios organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos estatales, entre otros, que forman el sector descentralizado de la propia administración pública estatal.

La ley orgánica del poder Ejecutivo o de la administración pública estatal, establece el número y denominación de las dependencias administrativas que servirán de instrumentos al gobernador para cumplir con las atribuciones y fines que le señale la Constitución del estado. Establece, además, las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno de los órganos administrativos, de acuerdo a los diferentes campos de la actividad de gobierno, por ejemplo, la Secretaría General de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia y algunas otras.

Antes de hacer el análisis y descripción de los órganos que forman la administración pública centralizada y los diferentes tipos de organismos que componen el sector descentralizado de los gobiernos estatales, se ha considerado necesario establecer una base conceptual sobre la cual explicar con mayor precisión el objeto de estudio, a fin de evitar confusiones en el uso y aplicación de conceptos y términos propios de este tema.

Se habla de administración pública centralizada para identificar un régimen administrativo con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al titular del Ejecutivo, y es la organización por medio de la cual se distribuyen los negocios administrativos del gobierno local, a cargo del poder Ejecutivo.

Bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica con el fin de satisfacer las necesidades públicas, la centralización administrativa se puede reducir a las dos formas siguientes:

- a) La centralización administrativa propiamente dicha, que se presenta cuando los órganos se agrupan jerárquicamente en torno al titular del poder Ejecutivo estatal.
- b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración. Aquí los órganos no se desligan de la organización centralizada, sino que les conceden facultades para actuar y decidir pero dentro de ciertos límites específicos que los mantiene ligados directamente del nivel jerárquico inmediato superior. Este es el caso de las delegaciones y oficinas de las dependencias del Ejecutivo en el ámbito territorial de algún o algunos municipios, como ejemplo podemos citar las agencias del ministerio público dependientes de la Procuraduría de Justicia del estado, o las Oficinas Recaudadoras de Rentas dependientes de la Secretaría de Finanzas.

Por lo tanto, se puede concluir que la centralización implica la reunión de facultades de decisión en un órgano superior.

Por el contrario, se habla de administración pública descentralizada cuando se hace referencia al conjunto de organismos públicos que tienen personalidad jurídica propia, administración y recursos propios, que poseen autonomía, es decir, capacidad de actuar y de darse normas por sí mismos; pertenecen a un régimen administrativo que se diversificó gradualmente en los estados a mediados de los setenta y principios de la década de los ochenta, debido principalmente a la creciente participación de los gobiernos estatales en actividades de tipo económico y de servicios.

2.4.1 Administración Pública Centralizada

Por lo que respecta al sector central, se puede ver que su composición y grado de complejidad varía en función de la estructura y características económicas, sociales y políticas de la entidad, de los recursos financieros de que disponga y de la problemática regional que presente cada estado; sin embargo, en todos los

casos existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

- Gubernatura del Estado
- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Finanzas
- Oficialía Mayor o Secretaría de Administración
- Procuraduría General de Justicia

I. Gubernatura del Estado

El gobernador es el titular del Poder Ejecutivo estatal, responsable de la administración pública y tiene señaladas sus competencias en los siguientes ordenamientos legales, principalmente:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Constitución Política del Estado
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado

No obstante, y de hecho en prácticamente todas las leyes que conforman el marco jurídico estatal, existen disposiciones de competencia para el gobernador o alguna de sus dependencias.

La gubernatura del estado se constituye como una instancia de apoyo directo al gobernador, se integra por un conjunto de unidades técnicas creadas sin aprobación expresa del Congreso local; regularmente su presupuesto es asignado bajo el rubro "Poder Ejecutivo", "Gubernatura del Estado" u "Oficina del gobernador". Entre las unidades más significativas que se ubican en este nivel, se pueden mencionar las siguientes:

- a) Secretaría Particular
- b) Dirección de Información, Relaciones Públicas y Quejas
- c) Dirección Jurídica
- d) Unidad de Asesoría
- e) Junta Local de Conciliación y Arbitraje

II. Secretaría de Gobierno

Como se indico en el apartado anterior, el gobernador delega algunas de sus facultades políticas y administrativas en el Secretario de Gobierno, en los términos previstos por la Constitución estatal y la Ley Orgánica de la Administración Pública de cada entidad federativa. En muchos casos, ese funcionario llega a suplir en sus ausencias y en sus responsabilidades políticas y administrativas al gobernador, por lo que se convierte en un elemento de apoyo para el desempeño de las tareas del Ejecutivo estatal.

III. Oficialía Mayor o Secretaría de Administración

Otra dependencia de gran importancia dentro de la estructura administrativa de los gobiernos estatales es la oficialía mayor o secretaría de administración o secretaría de servicios administrativos, como se le llama en algunos casos. Esta unidad cobra una gran significación en el funcionamiento del gobierno, ya que se

encarga de proporcionar el apoyo logístico a la totalidad de la administración pública; la oficialía mayor tiene como función principal administrar los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de las diferentes dependencias del poder Ejecutivo estatal.

Aunque por sus tareas se puede calificar como un órgano de carácter eminentemente administrativo, no se sustrae de las funciones y actividades políticas, por lo que en varios casos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal faculta a su titular para suplir las faltas temporales del Secretario de Gobierno y hasta del gobernador. Además, el oficial mayor, en muchas ocasiones, cumple con encargos de tipo político que le encomienda el gobernador.

IV. Secretaría de Finanzas

El desarrollo económico de los estados está condicionado a su potencial de recursos naturales susceptibles de aprovechamiento, a la diversidad de actividades productivas que llevan a cabo sus habitantes y al potencial de financiamiento público que éstas representen para los gobiernos estatales. Por estas razones, las acciones económicas y financieras que emprendan los gobiernos locales requieren ser ejecutadas por un órgano específico que en algunas entidades recibe el nombre de Tesorería del Estado y, en otras, el de Secretaría de Finanzas. Esta dependencia, que es común en todas las administraciones públicas estatales, se ocupa de atender los asuntos relacionados con la actividad fiscal y financiera del estado, en concordancia con lo establecido en la Constitución de la entidad, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y en las leyes y reglamentos locales sobre la materia.

V. Procuraduría General de Justicia

Otra dependencia que se encuentra en todas las estructuras administrativas de los gobiernos estatales es la Procuraduría General de Justicia, la cual está a cargo de un Procurador General que desempeña las funciones de consejero jurídico del gobernador y de titular del Ministerio Público de cada entidad federativa, se contemplan como funciones básicas las de asesorar y representar jurídicamente al gobierno estatal respectivo, así como hacerse cargo del Ministerio Público.

2.4.2 Administración Pública Paraestatal

Dentro de la administración pública de los Estados existe un conjunto de instituciones que bajo las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos y otros más, actúan en los diferentes campos del quehacer público, integrando en su totalidad el sector paraestatal.

Antes de entrar a explicar en detalle el funcionamiento de este sector, resulta importante y necesario establecer algunos conceptos básicos para comprender mejor la naturaleza de esas instituciones, cuya característica común es la de ser descentralizados del poder Ejecutivo estatal.

Se entiende por descentralización administrativa la creación de unidades organizacionales que tienen personalidad jurídica, recursos propios y capacidad para administrarse. Bajo otra perspectiva, se dice que la descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público que conjuga una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que administra asuntos específicos con cierta autonomía o independencia, claro que sin dejar de formar parte del Estado, quien a su vez no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Los estudiosos del derecho administrativo coinciden en señalar que existen dos formas básicas de descentralización administrativa⁹:

- a) La descentralización por región o territorial, que parte de una consideración geográfica limitada, es decir, que se apoya en una base física para delimitar espacios, funciones y responsabilidades.
- b) La descentralización por servicio funcional, que se apoya en una consideración técnica para el manejo de una actividad específica, ya sea la prestación de un servicio público, o bien, la explotación de recursos y bienes propiedad de la Nación.

Con base en estos conceptos, en la administración pública estatal se pueden identificar principalmente dos tipos de entidades paraestatales: los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

I. Organismos Descentralizados

En las entidades federativas cuya Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal hace referencia a las entidades paraestatales, se consideran organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso del estado, investidas de personalidad jurídica y patrimonio propios en el acto de su creación, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes del estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno del estado, y
- b) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, incluyendo la educación superior, la explotación de bienes o recursos propiedad del estado, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

⁹ Martínez Cabañas, Gustavo. *Ídem*.

II. Empresas de Participación Social

Por otra parte, se consideran empresas de participación estatal las que se encuentran en alguno de los supuestos que en seguida se mencionan:

- a) Que el gobierno se estado aporte o sea propietario del 50 por ciento o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- b) Que en la constitución del capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno del estado.
- c) Que al gobierno del estado corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva, órgano de gobierno o su equivalente, o al presidente o director general, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, órgano de gobierno o su equivalente.

De acuerdo a su origen, las entidades paraestatales del gobierno estatal pueden ser creadas para dar cumplimiento a disposiciones contraídas en la Constitución General, leyes federales o leyes estatales.

En cuanto a su composición pueden ser puramente estatales o mixtas, ya sea que estén integradas únicamente por funcionarios o dependencias estatales o que también tengan representantes de las dependencias federales que operen en el estado, organismos privados o de los diferentes sectores sociales de la entidad.

Como ejemplo de los organismos puramente estatales se encuentran las juntas locales de conciliación y arbitraje, los organismos estatales encargados de los servicios de agua potable y alcantarillado, las comisiones de planeación y desarrollo urbano y las universidades estatales. A su vez, el ejemplo más claro de los organismos mixtos son algunos fideicomisos y los comités de planeación para el desarrollo estatal (COPLADES), los cuales se estudiarán más adelante.

Capítulo III. La Administración Pública en el Estado de México durante el ejercicio fiscal 1999-2004

3.1 Localización y antecedentes del Estado de México

El Estado de México, por su situación en el mapa nacional, por el importante papel que le ha tocado jugar en nuestra historia; por la impresionante diversidad de sus caracteres fisiográficos; por la singular composición radical y los problemas sociales de sus habitantes; por las peculiaridades de su desarrollo económico; por todo lo que determina en fin su personalidad en el conjunto de las entidades federativas, reviste un especial interés dentro del estudio de la historia de México.

La extensión que actualmente tiene el Estado de México no es muy grande; ocupando tan sólo una superficie de 21, 261 km², equivalente a un poco más del uno por ciento del territorio nacional. Vecino de ocho entidades de la Federación, limita al norte con Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos; al oriente con Hidalgo, Tlaxcala y Puebla; al poniente con Michoacán y Guerrero, asimismo, debido a su situación geográfica, casi envuelve al Distrito Federal y linda con él en varios puntos; por el sur, por el oriente y por el poniente. En cuanto a su ubicación, se encuentra en el centro geográfico de la República Mexicana.

El Estado de México se localiza en el altiplano central de la República Mexicana; su relieve se conforma por dos grandes valles, el de México y el de Toluca, dedicados principalmente a la industria y a los servicios. En el primero, se asienta el mayor conglomerado humano del país, el Distrito Federal y los municipios metropolitanos. El segundo está experimentando un marcado crecimiento económico y poblacional.

La dinámica, estructura y distribución de la población han sido determinantes en el desarrollo de la entidad.

En 1995, el Estado de México era el más poblado del país, con aproximadamente 11.6 millones de habitantes; es decir, 12.7% de la población total de la República Mexicana.

Hasta 1995, la tasa media anual de crecimiento fue del 2.8% superior a la registrada a nivel nacional. De mantenerse este ritmo, la población se duplicará en tan sólo 25 años, lo que se traducirá en una mayor demanda de recursos humanos, naturales, físicos y económicos.

En el Estado de México existen marcados contrastes socioeconómicos: por un lado, se dan altas concentraciones de población y actividades que a largo plazo han traído como consecuencia graves desequilibrios en el interior del territorio estatal; por el otro, existen comunidades rurales dispersas en las que la oferta de servicios públicos se dificulta y se agudizan las condiciones de pobreza.

Para superar esos desequilibrios ha resultado necesario territorializar las políticas y estrategias gubernamentales. La regionalización representa un marco geográfico para establecer prioridades y programas en función de los objetivos primordiales del desarrollo global a largo plazo.

La entidad se ha dividido por sus características socioeconómicas para contar con regiones a partir de las cuales el gobierno estatal pueda realizar el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de programas regionales, institucionales, sectoriales y especiales; todos ellos con el propósito de detonar el desarrollo regional sustentable.

En los últimos años, la economía mexicana se ha caracterizado por un intenso proceso de apertura comercial hacia los mercados internacionales y por sus avances en la desregulación de la actividad económica. Nuestro país está sujeto a una economía globalizada, en donde prevalece una alta movilidad de capitales y la existencia de tipos de cambio flexibles.

Después de la crisis de 1995, la política económica se ha orientado a la recuperación del crecimiento económico, la contención de déficits fiscales y externos compatibles con la propia dinámica económica y el control de la tasa de inflación. Es de reconocer, además, que México ha dado pasos trascendentales en sus negociaciones con el exterior, lo que se ha reflejado en la operación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, por ejemplo. Estos factores determinan la dinámica de la economía estatal, cuyos principales soportes en la actualidad son los sectores terciario y secundario, ya que la falta de competitividad del sector primario y su limitada capacidad para generar empleo y riqueza han disminuido su participación en el desarrollo económico de la entidad.

El Estado de México enfrentaba al inicio de la década de los años 90 debilidades en su desarrollo, entre las que sobresalían las siguientes: el deterioro de la capacidad de crecimiento económico, en un contexto de economía cerrada al exterior; escasa generación de empleos; ahorro estatal insuficiente para financiar el proceso de crecimiento; un universo empresarial dominado por pequeñas unidades económicas con bajos índices de productividad y competitividad; marcados desequilibrios regionales y una excesiva y onerosa regulación de la actividad empresarial.

Como resultado de las políticas económicas aplicadas, tanto en el ámbito nacional como estatal, a partir de 1994, se alcanzaron cinco logros económicos centrales: recuperación del ritmo de crecimiento del PIB, superior al promedio nacional y mayor también al registrado por las otras economías más importantes del país, tales como el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Guanajuato; fuerte generación de empleos formales con registro en el IMSS, que se reflejó en una baja de los índices de desempleo abierto y de subempleo; apertura de empresas industriales, comerciales y de servicios; captación de flujos de inversión extranjera

directa que alcanzó niveles record en la historia de la entidad y aumento notable de las exportaciones manufactureras (cuadro 1)¹.

Sin embargo, se enfrentan problemas significativos de subempleo, derivados de la marginación urbana y del explosivo crecimiento demográfico; la insuficiente base educativa formal y la incipiente cultura laboral que aún no arroja sus primeros efectos positivos sobre la competitividad y productividad; la subutilización de la capacidad productiva de varios sectores económicos, debido a la insuficiencia en la dotación de tecnología, capacitación y créditos, particularmente, en la micro y pequeña empresa.

CUADRO 1
INDICADORES MACROECONÓMICOS DEL ESTADO DE MÉXICO
1993-1999

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB (var. % anual)	-	-	-	-	-	3.5/ ¹	-
Nuevos asegurados IMSS	-18,617	31,542	-13,298	64,156	137,648	55,170	111,771/ ²
Nuevos patrones en el IMSS	344	955	-2,052	-122	3,908	1,608	1,115/ ³
Exportaciones (mdd)	3,569	4,343	6,381	7,089	8,934	9,552	10,507/ [□]
Inversión extranjera directa (mdd)	21.0	292.0	390.0	500.5	1,000.3	1,188.3	1,018.3/ ⁷

FUENTE: GEM, Secretaría de Desarrollo Económico. Diciembre de 1999.

¹ Este crecimiento se registró para el período 1994-1998 y es superior al promedio nacional que fue de 3.0%

² Cifra al 3 de diciembre de 1999

³ Cifra al 3 de diciembre de 1999

[□] Cifra estimada para este año

Enero-Diciembre

3.2 Organización Administrativa del Estado de México

Para la correcta observancia de las funciones propias de la administración estatal y el puntual cumplimiento de las necesidades básicas de la ciudadanía, la administración pública del Estado de México se clasifica en administración central y administración paraestatal.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México expedida el 17 de Septiembre de 1987 y publicada en el Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, la Administración Estatal se compone por dependencias, organismo y entidades públicas.

¹ Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. Gobierno del Estado de México.

La Administración Pública Centralizada está integrada por 16 dependencias y los Organismos Auxiliares estarán compuestos por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

A partir de su publicación y hasta la última reforma y adición en el año 2004, la esencia de la estructura administrativa del Estado de México plasmada en la Ley Orgánica estatal es básicamente la misma, toda vez que ésta ha sufrido cambios de forma y no de fondo, es decir, las dependencias han presentado adecuaciones en lo que respecta a sus nombres y funciones, cambios que son proporcionales a la evolución política, económica y social del Estado; sin embargo, la Administración Estatal continua ejecutando sus planes, programas y proyectos con el mismo número de Secretarías.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

1ª Publicación, Septiembre de 1981	Reformada y Adicionada a Diciembre de 2004
I. Secretaría General de Gobierno	I. Secretaría General de Gobierno
II. Secretaría de Finanzas	II. Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración
III. Secretaría de Salud	III. Secretaría de Salud
IV. Secretaría del Trabajo	IV. Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social
V. Secretaría de Educación	V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
VI. Secretaría de Desarrollo Social	VI. Secretaría de Desarrollo Social
VII. Secretaría de Desarrollo Urbano	VII. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
VIII. Secretaría del Agua y Obra Pública	VIII. Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo
IX. Secretaría de Desarrollo Agropecuario	IX. Secretaría de Desarrollo Agropecuario
X. Secretaría de Desarrollo Económico	X. Secretaría de Desarrollo Económico
XI. Secretaría de Turismo	XI. Secretaría de Turismo y Desarrollo Artesanal
XII. Secretaría de Desarrollo Metropolitano	XII. Secretaría de Desarrollo Metropolitano
XIII. Secretaría de la Contraloría	XIII. Secretaría de la Contraloría
XIV. Secretaría de Comunicaciones	XIV. Secretaría de Comunicaciones
XV. Secretaría de Transporte	XV. Secretaría de Transporte
XVI. Secretaría del Medio Ambiente.	XVI. Secretaría de Ecología.

3.3 Actividad Financiera del Estado de México

El hablar de finanzas de los Estados resulta igualmente complejo que el referirse a las finanzas de la federación, toda vez que existe una gran disparidad entre el monto de la riqueza y/o ingresos de cada una de las entidades federativas, aunado al tema de las aportaciones que éstas perciben así como la variedad en cuanto a las demandas y necesidades de los entes municipales.

La actividad financiera del Estado de México no sólo se vincula al cumplimiento de leyes y de objetivos políticos trascendentes; también se centra en el crecimiento económico, la inversión y el ahorro, con la palabra financiero se designa generalmente a todo lo concerniente a la Hacienda Pública.

Es propio de la actividad financiera estatal todo lo relativo a los ingresos públicos, ya sea que provengan de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, por el cobro de los servicios públicos o por la venta de bienes producidos por el Estado. También aquí podemos incluir los créditos obtenidos internamente y los obtenidos de otros países; la emisión de dinero es parte de los ingresos públicos. Asimismo la actividad financiera incluye todo tipo de gasto que realiza el Estado, siendo indistinto que sea una erogación para el sostenimiento de la Administración y de los servicios públicos, o una inversión física o financiera. Quedan también dentro de este rubro las erogaciones destinadas a los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

Desde un principio la teoría y práctica de la Hacienda Pública centraron especialmente la atención en la tarea del Estado de adquirir los medios financieros necesarios para la comunidad, aunque hay también que destacar que la utilización de esos medios, es decir, la aplicación de los recursos obtenidos por las cargas tributarias, es a su vez tema central de la Hacienda Pública;

“Se conoce con el nombre de actividad financiera del Estado aquella que realiza para obtener los fondos necesarios destinados para satisfacer las necesidades públicas; es decir, puede tener un doble aspecto, entradas y salidas, activo y pasivo, gastos e ingresos. Esta actividad del Estado, desde luego, se desenvuelve en un plano nacional fundamentalmente, no persigue fines de lucro, pues es satisfacción de las necesidades para el progreso del Estado”². Por lo tanto la clasificación de la actividad financiera se puede identificar de la siguiente manera: ingresos públicos por la vía impositiva, productos, derechos, aprovechamientos, deuda, oferta monetaria; y gasto público, gasto corriente, gasto de capital y fideicomisos.

Es así que la Hacienda Pública moderna presenta un presupuesto y una contabilidad estrictamente ordenados. En este sistema se utiliza la recaudación de ingresos, derivados de las actividades de la economía comercial del Estado, de impuestos, entre otros, como el medio más idóneo para allegarse de recursos.

² Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, 1983. Ed. Porrúa. p. 608

En el Estado de México la actividad financiera comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos.

3.3.1 Ingresos Públicos

En la mayoría de los Estados federales el gobierno central acapara y controla por facultad constitucional los ingresos más importantes de la nación. Por otra parte, los Estados miembros disponen de todas aquellas fuentes de ingresos que no hayan sido reservadas expresamente para la Federación, tal y como acontece en México.

Los ingresos públicos son aquellos recursos provenientes de la vía fiscal o por las operaciones que realizan las entidades, mediante la venta de bienes o servicios. Castro Vázquez clasifica los ingresos públicos en Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital; asimismo, establece que los primeros están integrados por las percepciones provenientes de impuestos y entradas no recuperables, que no provengan de donaciones o de la venta de bienes raíces, activos intangibles, existencias o activos de capital fijo. Los ingresos de capital son los que, afirma, tienen como característica general que implican un cambio en el activo del Estado, como consecuencia de la enajenación del mismo incurriendo por tanto en operaciones de tipo extraordinario. Se dividen de ingresos derivados de la venta de bienes y valores y en la recuperación de capital.

Los ingresos públicos se pueden dividir en dos, según sea mediante el acto de colaboración voluntaria particular y los impositivos. Dentro de la primera clasificación se encuentran los contratos donde al igual que el particular, el Estado tiene obligaciones a cumplir a favor de éste como contraprestación a su inversión como: intereses o rembolsar el empréstito; lo que supone otras fuentes de ingresos para cubrir las, como las herencias que se aplican cuando no existen herederos, asignándose a la beneficencia pública y legados o donaciones a los gobiernos. Este tipo de contribuciones en realidad no son de tal magnitud como para enfrentar los compromisos en materia de gasto público.

La Clasificación por la vía impositiva se integra en cuatro tipos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación y son: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, los cuales en conjunto son el instrumento de las finanzas públicas que sirven para financiar el gasto público ya que representan mayor porcentaje del Producto Interno Público.

Para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, el Estado de México, de acuerdo al Código Financiero del Estado de México y Municipios, percibe en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de la coordinación hacendaria, e ingresos provenientes de financiamientos, establecidos en la Ley de Ingresos.

El citado Código Financiero de la entidad clasifica las contribuciones que capta el Estado de México, de la siguiente forma:

- *Impuestos.*- Son las contribuciones o prestaciones pecuniarias de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna, se clasifican en :
 - Impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
 - Impuesto sobre tenencia o Uso de vehículos automotores
 - Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados
 - Impuesto sobre loterías, rifas sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas

- *Derechos.*- son las contraprestaciones establecidas que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y Municipios en funciones de derecho público. Son considerados derechos los siguientes:
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría General de Gobierno
 - Servicios prestados por la Dirección Técnica y del Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”
 - Servicios prestados por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito
 - Servicios prestados por la Dirección General de Protección Civil
 - Servicios prestados por la Dirección General del Registro Público de la Propiedad
 - Servicios prestados por la Dirección General del Registro Civil

 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de la Contraloría
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Comunicaciones
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Transporte
 - Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Ecología
 - Derechos por servicios prestados por la Procuraduría General de Justicia
 - Derechos por servicios prestados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

- *Aportaciones de Mejoras.*- son las establecidas a cargo de las personas físicas y jurídicas colectivas, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social; así como las que efectúen las personas a favor del Estado para la realización de obras de impacto vial regional, que directa o indirectamente les beneficien.
- *Productos.*- son las contraprestaciones que presten el Estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.
- *Aprovechamientos.*- son los ingresos que percibe el Estado y municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras e ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtengan los organismo auxiliares del Estado.
- *Accesorios.*- son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización por la devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente de la misma.
- *Ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.*- son los que perciben el Estado y municipios como consecuencia de la adhesión del Estado a este sistema y se regularán además, por lo que en su caso disponga la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, son otros apoyos federales los que deriven de los convenios, acuerdos o declaratorias, que en materia administrativa al efecto se celebren o realicen.
- *Ingresos provenientes de financiamientos.*- los derivados de la contratación de créditos, en términos de lo establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios y demás disposiciones legales.

3.3.1.1 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Fue durante el año de 1979, cuando se constituyó el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), entrando en vigor el primero de enero de 1980. En éste, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas y el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se basa en el acuerdo mutuo entre la Federación y los Estados para la firma de convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. En la actualidad todos los Estados han signado este tipo de convenios, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes (el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado), sean establecidos y administrados por la Federación.

Esta situación ha hecho que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los estados y de los municipios en relación con la Federación.³

De igual forma, la Ley de Coordinación Fiscal prevé la conformación de varios tipos de fondos participables, siendo los más importantes:

Fondo General de Participaciones.- compuesto con el 20% de recaudación federal participable. Esta última está definida como la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción del petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (la Ley de Coordinación Fiscal es más específica y extensa en la enunciación de una serie de fuentes federales que no se incluirán en la recaudación federal participable).

Fondo de Fomento Municipal.- integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la Federación a los estados, que constituyen “aportaciones” de diverso tipo. Éstas son definidas por el artículo 25 de dicha Ley, como “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley. Con esas aportaciones se crean los fondos siguientes:

- I. Fondo de aportaciones para la Educación Básica y Normal,
- II. Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud,
- III. Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal,
- V. Fondo de aportaciones múltiples,

³ Serna de la Garza, José María. Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional de México. México 2004. pp. 23-33

- VI. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
- VII. Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los criterios para fijar el importe de dichas transferencias dependen del tipo de fondo de que se trate.

3.3.2 Gasto Público

Es la erogación gubernamental para la ejecución de planes y programas que comprende los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas. Una vez que el gobierno ha obtenido los ingresos públicos, procede a determinar el destino que le dará a todo lo obtenido, el cual corresponde a la segunda etapa de la actividad financiera del Estado.

En la medida en que el Estado ha evolucionado en sus funciones, el gasto se incrementa en forma paralela a sus actividades llegando a ser el instrumento más importante para la realización de sus objetivos sociales, políticos, económicos y administrativos. El gasto público se proyecta para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia –pensiones, jubilaciones y subsidios-. Su importancia radica en prever un mínimo de servicios orientados al desarrollo económico-social.

El Gasto Público que realizan los gobiernos en México se pueden dividir en dos tipos principales, *gasto corriente* y *de inversión*:

El *gasto corriente* se define como el conjunto de erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de activos, sino que constituye un acto de consumo; se refiere a los gastos en recursos humanos y de compra de bienes y servicios, necesarios para la administración y operación institucional.

El *gasto de inversión* representa las erogaciones en bienes y servicios destinadas a incrementar la capacidad productiva, también se refleja en el incremento de los activos fijos patrimoniales mediante la construcción de obra pública.

De acuerdo con Faya Viesca, “El Estado tiene en los gastos públicos un instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines. Estas erogaciones son de carácter imperativo y están dirigidas a cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización estatal”⁴

Es así que a través del gasto público el gobierno libera fondos que destina, en su mayor parte, al consumo –adquisición de bienes y servicios para proporcionar los que presta él mismo-; a transferencia –pensiones, jubilaciones y subsidios- y a crédito a través de sus instituciones. Al ser erogado el gasto gubernamental, se

⁴ Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, México, 1986. Ed. Porrúa. p. 37

restaura el flujo de ingresos que antes fue extraído en forma de impuestos, restituyendo el poder de compra anterior si coincide el monto de los impuestos con el de los gastos. Tiene como función primordial la estabilización económica, elevando según las circunstancias el nivel de la demanda mediante una política extensiva, o reduciendo aquella a través de una política restrictiva. El nivel de gasto público en bienes y servicios debe fijarse de modo que se obtenga una correcta asignación de los recursos para estar en condición de pleno empleo de los mismos.

La teoría del gasto público estudia el nivel de composición adecuado de las asignaciones (participaciones y aportaciones). En otras palabras, estudia la mejor forma de distribuir los recursos entre las necesidades públicas y sociales, y en determinar el grado de distribución de la riqueza. En el Estado de México se apoya en un documento anual denominado Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México que se publica en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno" del Estado de México.⁵

De acuerdo con lo dispuesto en el Código Financiero del Estado de México y Municipios el gasto público del Estado de México se integrará con los recursos que se destinen a los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y a los entes autónomos, se distribuye en gasto programable: Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Transferencias, Bienes Muebles e Inmuebles, Obras Públicas e Inversiones Financieras; y el gasto no programable comprenderá Deuda Pública y Participaciones, Aportaciones Federales y Estatales a Municipios.

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público se ejercen en el Estado de México a través de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, basándose en las directrices y planes estatales de desarrollo económico y social que la misma formula. El gasto público se apoya en los presupuestos los cuales, a su vez, son formulados con apego a los programas que enmarcan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados anualmente y reflejados en costos.

3.3.3 Presupuesto

El presupuesto es la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesario para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

El presupuesto se ha concebido como un proceso para relacionar sistemáticamente el gasto de fondos con la consecución de objetivos planeados. En este importante sentido, hay un poco del Presupuesto por Programas en todos los sistemas presupuestales.

⁵ El Presupuesto de Egresos deberá ser presentado por el Ejecutivo Federal a la Legislatura Local antes del 21 de noviembre.

Aún en las iniciales agitaciones de la reforma presupuestal, hace mas de cincuenta años, hubo declaraciones convincentes sobre la necesidad de un sistema presupuestal para planear las actividades del gobierno y para proporcionar datos confiables sobre lo que debía lograrse con los fondos públicos.

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 futuro inmediato.”⁶

Para Guillermo López Molina el presupuesto es:

“Operación de estimar, cifrar y acopiar 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.”⁷

Para René Stourm:

“El presupuesto es el documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos. Esto, que en términos técnicos la formulación del presupuesto constituye el documento más importante para establecer la administración de los aspectos financieros del Estado”⁸

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 redundará en una mayor legitimidad. Al contrario de la desviación en el uso del presupuesto trae consigo una serie de problemas que se derivan en actos de ingobernabilidad.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios establece que el Presupuesto de Egresos: *es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba la Legislatura conforme a la iniciativa que presenta el Gobernador, en el cual se establece el ejercicio, control y valuación del gasto público de las dependencias, entidades públicas y entes autónomos a través de los programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, durante el ejercicio fiscal correspondiente.*

⁶ López Molina, Guillermo. Planificación, Programación y Presupuestación. P.82

⁷ Ibid, p. 81

⁸ Retchiman, Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública. P.291

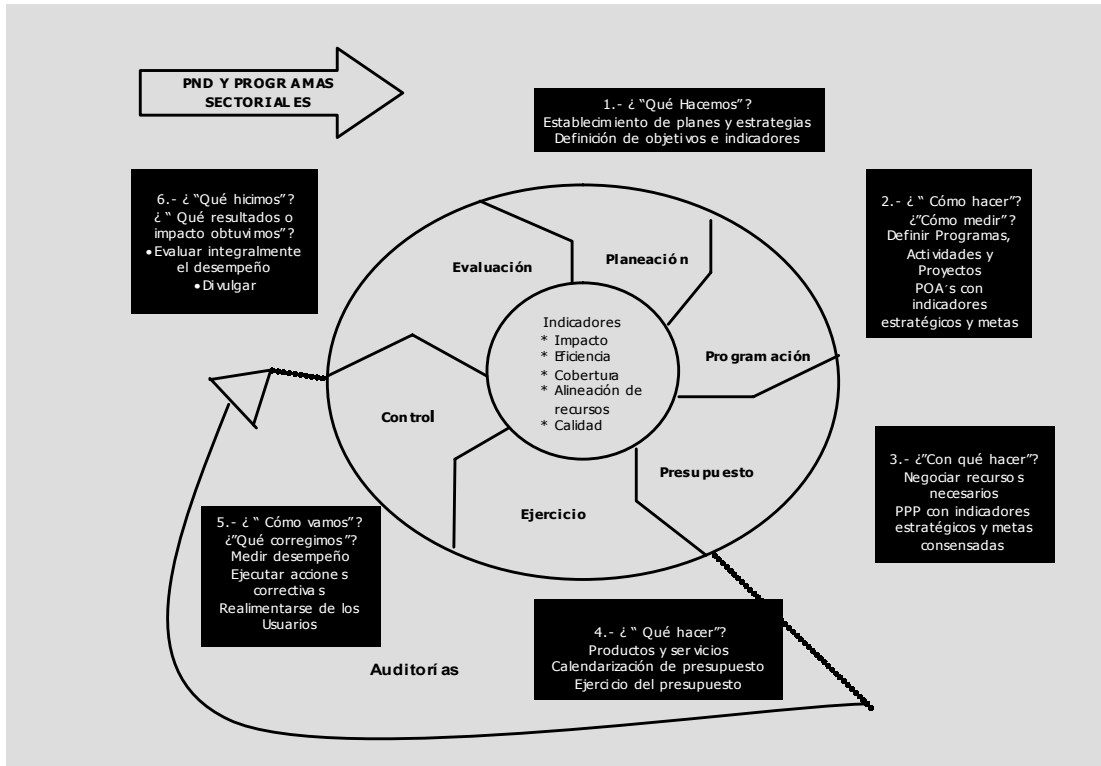
El presupuesto se puede clasificar de la siguiente manera:

- Institucional o Administrativo: en el que todas las dependencias que conforman el sector público son consideradas como unidades presupuestarias estableciendo la responsabilidad administrativa de los recursos financieros asignados a cada una de ellas. Para su tratabilidad se divide en ramos.
- Funcional: agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular que la distingue, su objeto consiste en presentar una información para comunicar al ciudadano sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que se paga en forma de impuestos y la proporción que los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.
- Económico: se identifica la naturaleza económica del gasto. Se diferencian los gastos destinados a las operaciones de las dependencias del sector público relacionando el gasto con los tipos de bienes o servicios consumidos. Se divide en capítulos, conceptos y partidas mediante una desagregación del gasto de acuerdo a su naturaleza, objeto y fin contenidos en un denominado Clasificador por Objeto de Gasto.
- Sectorial: Agrupa a los egresos de las diversas dependencias públicas en los sectores (económico, sociales y administrativos) de acuerdo a su actividad.

Sistema Presupuestario

Para dar orden y congruencia a las acciones de la Administración Pública, las unidades ejecutoras conocedoras de las prioridades y objetivos de sus programas y con base en la experiencia de ejercicios anteriores, elaborarán el respectivo presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal.

El sistema presupuestario se puede sintetizar en el siguiente esquema:



FUENTE: Manual para la Elaboración del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005. Ayuntamiento Constitucional de Coacalco de Berriozábal. Julio de 2004.

Como puede observarse, el Sistema Presupuestario se concibe como un conjunto de etapas interconectadas que generarán la consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas previamente establecidos.

Las etapas que componen este Sistema son; Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación; donde es evidente la plena conexión entre la planeación y el control. En algunos casos, se presenta cierta confusión con respecto a la similitud entre el control y la evaluación, pero hay que tomar en cuenta que la primera es simultánea a la ejecución y la evaluación es posterior a ésta. El control responde a la pregunta "¿Cómo se está realizando?", mientras que la evaluación al "¿Cómo se realizó?".

Dentro de las instituciones se debe contar con los recursos adecuados, planes y programas bien delimitados, además de una buena dirección; pero si no se cuenta con un proceso de control, no se podrá verificar o cuantificar lo que se está realizado.

En tal virtud, el control implica la comparación de lo obtenido con lo esperado, lo anterior, normalmente se realiza al final de un período previamente establecido, esto para determinar si lo programado fue alcanzado, igualado o superado.

Se ha tratado de ver al control como una etapa que se aboca a hechos históricos, que se lleva a cabo mediante una serie de elementos complicados, lo cual resulta

absurdo si se toma en cuenta que el control se debe ejecutar constantemente, aunque el hecho es que efectivamente, se utiliza información histórica o pasada para poder realizar la medición de los resultados, sin embargo es un proceso permanente en el que las supervisiones y auditorías jugarán un papel fundamental.

Algunos autores clasifican al control de acuerdo a las áreas funcionales, siendo las siguientes las más citadas:

- Control de producción.- de calidad, de inventarios, de la producción, de compras.
- Control de mercadotecnia.- de ventas.
- De finanzas.- presupuestal, contable, costos, auditoría.
- Control de recursos humanos.- Auditoría de recursos humanos, evaluación de la actuación, reclutamiento y selección, de capacitación y desarrollo, de la motivación, de sueldos y salarios, evaluación sobre higiene y seguridad, y servicios y prestaciones.

El control de finanzas es una herramienta que permite la obtener información sobre la situación financiera de la institución. Establece lineamientos para evitar desvíos de recursos y para darle un uso racional a los mismos, apoyando con esta información al ejecutivo en la toma de decisiones, y adoptar medidas correctivas.

Dentro de la clasificación del control desde el ámbito presupuestal, a pesar de que los presupuestos son elaborados en la etapa de planeación, es claro que el control del gasto permitirá obtener información a través de la comparación de los montos presupuestados contra lo realmente ejercido, proporcionando así, bases para los ajustes correspondientes.

Un sistema de control presupuestal deberá incluir las áreas principales de un ente, como lo son los ingresos, adquisiciones, inventarios; coordinándolas como un todo y armonizando entre sí los diferentes presupuestos. Asimismo, detecta las causas que pudieran haber originado ciertas diferencias, facilitando, de tal forma, la adopción de medidas correctivas.

3.3.4 Control Presupuestal

El Control Presupuestario o del Gasto Público, representa la etapa del sistema presupuestario consistente en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas.

De igual forma, se puede aseverar que el Control Presupuestal es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de Recursos Humanos,

Materiales y Financieros integrantes del gasto público destinado al cumplimiento de un fin o meta específica.

El control del ejercicio del presupuesto o control presupuestal tiene dos finalidades principales: una que contempla un carácter estrictamente político y otro, estrictamente financiero. La primera finalidad encuentra su justificación en el procedimiento que lleva a convertir la propuesta de presupuesto en un instrumento público al ser aprobado por el Congreso de la Unión, el Congreso Estatal o el Cabildo, según sea el caso. La segunda finalidad, enmarca la vigilancia e impedimento de acciones presupuestarias de carácter costosas, de desorden y de corrupción. En el caso concreto de México, el presupuesto tiene además la finalidad de cuidar no sólo la adecuada y exacta aplicación del gasto, sino también verificar el cumplimiento de los programas consignados en el mismo.

En esta etapa se generan los reportes sobre el avance en el ejercicio de las metas físicas y aplicación del presupuesto, considerando los avances de acuerdo a lo programado o estimado en la calendarización, identificando la justificación de la variación en el ejercicio de las de las metas físicas y el presupuesto ejercido.

De acuerdo con sus objetivos específicos y según el momento de su aplicación, el control puede ser considerado:

- *A priori*: también llamado preventivo y se aplica antes de realizar operaciones concretas o aplicar programas y proyectos, son medidas tendientes a cuidar o prevenir irregularidades en la gestión administrativa.
- *Concurrente*: se realiza durante el ejercicio de la función o actividad específica.
- *A posteriori*: se lleva a cabo después de que se realizan las operaciones a modo de revisión o verificación.

Asimismo, dependiendo de la materia, al control se le clasifica de la siguiente forma:

- *Control financiero*: ejercido sobre los ingresos, gastos y estados financieros.
- *Control operacional o administrativo*: evalúa la eficiencia y eficacia de las operaciones
- *Control de legalidad*: es la comparación entre los procedimientos previstos en la normatividad jurídica y la forma en que se llevaron a cabo.

3.4 Órganos de Control Presupuestal

En el Estado de México, los órganos encargados del control presupuestal son aquellos que en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, aplican las normas y procedimientos de control presupuestal con el objetivo de hacer congruente el ejercicio de los recursos y responsabilidades de las unidades gubernamentales por lo que dictan las políticas dispuestas para ello.

Las instituciones de control son cuatro, por parte del Ejecutivo Estatal es la Secretaría de Finanzas Planeación y Administración, y la Secretaría de la Contraloría; y por parte del Poder Legislativo es el Órgano Superior de Fiscalización y la Contraloría del Poder Legislativo; y en el caso de los Ayuntamientos, serán las Sindicaturas, Tesorerías y Contralorías, las áreas facultadas para ejecutar el Control Presupuestal

Asimismo, el Estado de México cuenta con un órgano autónomo, responsable de operar el Sistema de Coordinación Hacendaria, denominado Instituto Hacendario del Estado de México; así como con un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

3.4.1 Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración

La Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo, de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

Misión

Dictar las políticas de la administración financiera y tributaria que busquen eficientar la recaudación, la planeación, programación y evaluación; así como las administrativas que buscan el uso eficiente de los recursos humanos y materiales, para impulsar el desarrollo Institucional que requiera el Poder Ejecutivo, contribuyendo así al desarrollo de un servicio público de calidad.

Visión

Ser una Secretaría que tenga en todas sus unidades administrativas un elevado nivel de desempeño y un alto valor percibido, que establezca las condiciones óptimas financieras y administrativamente para la operación del Poder Ejecutivo, dentro de un marco de legalidad y calidad.

Dentro de las funciones que desarrolla esta dependencia se encuentran las siguientes:

- Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica y financiera del Estado, así como la actividad fiscal y tributaria estatal;
- Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado; y la contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos;

- Formular y presentar al Ejecutivo, los proyectos de la ley de ingresos, del presupuesto de egresos y el programa general del gasto público;
- Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública, presentando anualmente el Ejecutivo, en la primera quincena del mes de enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior;
- Diseñar, implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público acorde con los objetivos y necesidades de la administración pública del Estado, asesorando y apoyando a las dependencias y organismos auxiliares en la integración de sus programas específicos;
- Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental y de estadística general del Gobierno del Estado.
- Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno del Estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría General de Glosa del Congreso del Estado

Algunos de los servicios que presta esta dependencia en la materia que atañe la presente investigación, son los siguientes:

- Asesoría en Materia de Contabilidad Gubernamental.- Dar asesorías y capacitación en materia de Contabilidad Gubernamental a servidores públicos tanto estatales como municipales.
- Apoyo en Operación del Sistema de Contabilidad.- Dar apoyo en operación del Sistema de Contabilidad a dependencias del Sector Central y de Organismos Auxiliares.

De manera general, la Secretaría se encuentra integrada por las siguientes áreas de dirección:

- **Subsecretaría de Ingresos**
- **Subsecretaría de Planeación y Presupuesto**
- **Subsecretaría de Tesorería General**
- **Subsecretaría de Administración**

Subsecretaría de Ingresos.- el objetivo de esta área es el de planear dirigir y coordinar las acciones encaminadas a recaudar, en términos de los ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables, los ingresos públicos ordinarios que correspondan al Estado; los impuestos, derechos, aportaciones y aprovechamientos, así como las participaciones, apoyos y fondos derivados de ingresos federales en términos de los convenios relativos, del desarrollo de las actividades fiscalizadoras convenidas y, en su caso, de la captación en administración de ingresos municipales, de conformidad con las convenciones institucionales establecidas.

Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.- su objetivo es planear, dirigir y coordinar la elaboración e implantación de planes, programas y presupuestos de egresos, así como evaluar el ejercicio de las finanzas públicas estatales que coadyuven al desarrollo regional y sectorial del Estado de México.

Subsecretaría de Tesorería General.- La finalidad de esta área es planear, organizar, dirigir y controlar la política financiera y crediticia del gobierno estatal, así como verificar que el movimiento de los fondos y erogaciones sea congruente con el Presupuesto de Egresos Aprobado.

Subsecretaría de Administración.- planear, programar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar las funciones de administración de personal, de adquisiciones y control patrimonial, de innovación, estructura y organización, modernización y calidad e informática.

3.4.1.1 Dirección General de Planeación y Gasto Público

Es precisamente a la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, al área a la que se encuentra adscrita la Dirección General de Planeación y Gasto Público.

Esta Dirección, en cumplimiento del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, se instituye como el instrumento para orientar la prosperidad y equilibrio regional en condiciones de sustentabilidad, impulsando mejores niveles de vida con justicia y equidad, a través de crear los mecanismos necesarios de dar normatividad y seguimiento a los Programas de Inversión Pública efectuados en la entidad.

Estos Programas de Inversión son regidos por los lineamientos normativos para darles seguimiento y ejercer control en el ejercicio presupuestal, de esta forma la información de los programas se encuentra concentrada, para finalmente realizar los cierres de ejercicio y distribuir la misma a las diferentes áreas del sector público que institucional y legalmente lo requieran.

De acuerdo al Manual de Organización que rige a la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, la Dirección General de Planeación y Gasto Público tiene como objetivo principal “planear, dirigir y coordinar las actividades inherentes al proceso de planeación, programación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto del gasto público, así como formular y emitir la normatividad en la materia que deberán observar las dependencias, entidades públicas y entes autónomos.”⁹

⁹ Manual General de Organización de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración. Gaceta de Gobierno, Período Oficial del Gobierno del Estado de México No. 104. Toluca, México, 25 de Noviembre de 2005.

Asimismo, dentro de las funciones establecidas en el citado documento y que en materia de control presupuestal deberán ser ejecutadas por la Dirección General de Planeación y Gasto Público se encuentran las siguientes:

- Supervisar los proyectos de normas, sistemas y procedimientos aplicables al proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público.
- Proporcionar asesoría a las dependencias, entidades públicas y entes autónomos, en la formulación, ejercicio y evaluación del programa anual y del presupuesto de egresos de acuerdo con el marco jurídico, las normas, lineamientos y procedimientos vigentes en la materia

3.4.2 Secretaría de la Contraloría

La Secretaría de la Contraloría tiene como atribuciones fundamentales la vigilancia, fiscalización y control, de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos, la atención y resolución de quejas y denuncias, y la promoción de la participación organizada de los ciudadanos en la vigilancia de obras públicas y programas sociales.

En materia de control presupuestal a la Secretaría de la Contraloría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal.
- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Estatal.
- Establecer y dictar las bases generales para la realización de Auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, así como realizar las que se requieran en substitución o apoyo de sus propios órganos de control.

- Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Estatal; de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.
- Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Estatal, que hayan sido objeto de fiscalización.

3.4.3 Órgano Superior de Fiscalización

El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, cuenta con un órgano técnico de fiscalización, control y evaluación denominado Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, antes Contaduría General de Glosa, con atribuciones por ley, para revisar a los Poderes Públicos del Estado, Municipios, Organismos Autónomos, Organismos Auxiliares, así como los demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios y, en su caso, de la Federación.

Antecedentes

La Legislatura del Estado de México aprobó en el año de 1972 la “Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa”, la cual sufrió modificaciones y se encontró vigente desde 1992 hasta el 26 de agosto de 2004.

Marcando un nuevo horizonte en la fiscalización del Estado de México el 29 de julio de 2004, los diputados integrantes de la LV Legislatura del Estado de México, aprobaron por unanimidad de votos la creación del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

En la Gaceta del Gobierno del Estado con fecha del 26 de agosto de 2004 se publicó la reforma Constitucional, a fin de crear el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, publicándose en la misma Gaceta la Ley que rige al citado Órgano, comentando a su vez que la reforma Constitucional causó efectos a partir del 27 de agosto del mismo año y por lo establecido en el artículo segundo transitorio, dicha Ley entro en vigor el 28 de agosto de 2004, por tanto la Contaduría General de Glosa desaparece para quedar en su lugar el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y por disposición del artículo séptimo transitorio de la citada ley el Contador General de Glosa, toma el cargo como Auditor Superior.

Este hecho marca un parteaguas en la fiscalización del Estado, ya que se le confiere mayores alcances, facultades y responsabilidades al nuevo Órgano, mismos que le permiten fortalecer la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas.

Misión

Buscar la transparencia del ejercicio del erario público a través de su fiscalización permanente y rigurosa; asegurando que los recursos lleguen al destino para los que fueron aprobados, en beneficio de la ciudadanía mexiquense; mediante el empleo de capital humano especializado y la utilización de sistemas y procedimientos de vanguardia.

Visión

Ser una institución con un desempeño de alto nivel, honorable, confiable, eficiente y transparente; sustentando su actuación dentro del marco legal, a fin de estar a la vanguardia en el ámbito estatal y nacional, respondiendo a las demandas de la sociedad mexiquense.

Objetivo

Fiscalizar los recursos públicos del Estado de México y los fondos federales canalizados al mismo, además de sustanciar y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de éstos, en los términos legales aplicables.

Algunas de las atribuciones del Órgano Superior de Fiscalización aplicables al control del ejercicio de los recursos financieros públicos, establecidas en la Ley Superior de Fiscalización del Estado de México, son las siguientes:

- Fiscalizar los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se llevó con apego a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables;
- Fiscalizar el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales, así como los recursos federales, en términos de los convenios respectivos;
- Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión, el informe de resultados;
- Consultar por acuerdo de la Legislatura, de manera casuística y concreta, la información y documentación relativa a los conceptos específicos de gasto, correspondientes a ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada;

- Verificar que las entidades fiscalizables que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, se hayan conducido conforme a los programas aprobados y montos autorizados; y que los egresos se hayan ejercido con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;
- Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos utilizados, la congruencia del ejercicio de los presupuestos con los programas y de éstos con los planes;
- Corroborar que las operaciones realizadas por las entidades fiscalizables sean acordes con las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y municipios, y se hayan efectuado con apego a las disposiciones legales aplicables;
- Practicar las auditorías y revisiones, conforme a las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, que le permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones;
- Establecer los lineamientos, criterios, procedimientos, métodos y sistemas para las acciones de control y evaluación, necesarios para la fiscalización de las cuentas públicas y los informes trimestrales;
- Verificar que las obras públicas, bienes, servicios y arrendamientos, hayan sido realizadas, adquiridos y contratados conforme a la Ley;
- Verificar que las cuentas públicas y los informes trimestrales se hayan presentado en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias conducentes, y se hayan elaborado conforme a los principios de contabilidad aplicables al sector público;
- Investigar los actos u omisiones que puedan implicar alguna conducta irregular respecto de la administración, ejercicio, custodia o aplicación de los recursos públicos, durante el periodo que comprenda las cuentas públicas que esté fiscalizando.

3.4.4 Contraloría del Poder Legislativo

Objetivo

Planear, programar y coordinar los mecanismos de control y evaluación, así como, supervisar que la aplicación de los recursos que estén bajo la responsabilidad de las Dependencias del Poder Legislativo, sean congruentes con las normas y

políticas establecidas, con plena observancia a la ley que para el efecto esté previamente determinada.

Funciones

Dentro de las funciones que desarrolla la Contraloría del Poder Legislativo y que se encuentran relacionadas con el Control Presupuestal, están las siguientes:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación, así como, supervisar que la aplicación de los recursos materiales, humanos y financieros sean congruentes con el presupuesto de egresos.
- Integrar el Programa Anual de Actividades, estableciendo los mecanismos para su ejecución y supervisión, asimismo, para darle seguimiento y evaluar los resultados.
- Proporcionar asesoría, en el ámbito de su competencia, a los Órganos y Dependencias de la Legislatura, para el mejor cumplimiento de sus programas de trabajo.
- Dar opinión acerca de la Normatividad de contabilidad y de los controles existentes para la programación, presupuestación, administración de personal, así como, de recursos materiales y financieros del Poder Legislativo.

3.4.5 Instituto Hacendario del Estado de México

De acuerdo con el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Instituto Hacendario del Estado de México es un organismo público descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Básicamente, la aportación que el Instituto Hacendario del Estado de México hace a la actividad financiera del Estado se enmarca en la integración de la diversa información hacendaria del Estado y sus Municipios; así como en el papel mediático que desempeña en lo referente al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal con los municipios.

Objetivo

Fortalecer la hacienda pública, a través de la operación, actualización y desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria en el Estado, así como promover la profesionalización de los servidores públicos hacendarios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal.

Misión

Fortalecer las haciendas públicas y recuperar o mantener la credibilidad de la población en el uso honesto, ético transparente y equitativo de los recursos públicos.

Visión

Ser un organismo plural y federalista, integrado por profesionales calificados en hacienda pública, que promuevan la simplificación y efectividad de la normatividad; efficienten los sistemas de recaudación, programación, ejercicio y control del gasto público y propicien que la información sobre la administración de los recursos públicos sea transparente, oportuna, clara y suficiente.

3.4.6 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

Es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, la cual, como proceso permanente, debe ser el medio para lograr el progreso económico y social del Estado de México y sus municipios, dirigido principalmente a la atención de las necesidades básicas que se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados.

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios tiene por objeto establecer el marco que normará al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios. Asimismo, el Reglamento de la citada ley señala en su artículo 8 que el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios es el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno, así como entre los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación para el desarrollo. Este sistema utiliza al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) como el espacio que facilita la coordinación y concertación para lograr armonizar y dar congruencia a los planes y programas estatales con los otros ámbitos de gobierno. La importancia del COPLADEM no se limita únicamente a la función de planear, si bien es cierto que es necesario la fomentación y participación de los diferentes grupos y organizaciones sociales y privados que participan en este Comité para la elaboración y actualización de los Planes de Desarrollo en el Estado, así como los diversos programas regionales y sectoriales, también lo es el buscar la congruencia entre estas categorías al formular y proponer programas de inversión, proyectos y acciones de gasto y financiamiento que incorporen las aspiraciones y demandas de los habitantes mexiquenses.

Así, las acciones y estrategias establecidas en los Planes y Programas emanados del COPLADEM se encuentran encausadas y justificadas, permitiendo controlar el gasto financiero destinado a la ejecución de los mismos.

Capítulo IV. Mecanismos de Control Presupuestal en la Administración Pública del Estado de México, durante el período 1999-2004

4.1 Marco Normativo del Control Presupuestal

La oportuna observancia y cumplimiento del marco jurídico que contextualiza al sistema presupuestario, conlleva, sin lugar a dudas, a ejecutar efectivamente el control del gasto público en cualquier nivel de gobierno de que se trate.

En el caso concreto del Gobierno Local del Estado de México, la normatividad que guía a las diferentes dependencias, entidades públicas y organismos auxiliares se describe a continuación;

A) La **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**, en su Artículo 129 del Título Sexto “De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos”, señala que los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios, así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

B) La **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México**, instruye sobre las dependencias responsables de ejecutar las acciones de control, estableciendo en su artículo 23 que la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo, de la administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

Asimismo, en su artículo 38 Bis establece que es la Secretaría de la Contraloría la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal y su sector auxiliar.

C) Para el caso de la planeación, como proceso generador de decisiones en el que se involucran los retos, oportunidades y estrategias que sustentan los planes, programas y proyectos a ejecutar, controlar y evaluar; será la **Ley de Planeación del Estado de México y Municipios** el ordenamiento jurídico que normará dicho proceso. En su artículo 7 establece que el proceso de planeación democrática para el desarrollo de los habitantes del Estado de México y municipios comprenderá la formulación de planes y programas, los cuales deben contener un diagnóstico, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; así como la asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados.

Por lo que refiere al Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios el artículo 14 de la citada Ley señala que éste se conforma por:

- El Plan de Desarrollo del Estado de México
- Los programas sectoriales de corto, mediano y largo plazo
- Los programas regionales de corto, mediano y largo plazo
- El presupuesto por Programas
- Los informes de evaluación

Por otra parte, la misma Ley estipula que la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, establecerán la metodología, procedimientos y mecanismos para el adecuado control, seguimiento, revisión y evaluación de la ejecución de los programas, así como el uso y destino de los recursos asignados a ellos y la vigilancia de su cumplimiento.

D) A través del Capítulo Cuarto del Título Noveno del **Código Financiero del Estado de México y Municipios**, se fundamenta el proceso de control, información y evaluación del Gasto Público; el cual establece qué es responsabilidad de la Secretarías de Finanzas, Planeación y Administración y de la Contraloría, cumplir y hacer cumplir las disposiciones de dicho Título, estableciendo las medidas para su correcta aplicación, y determinando las normas y procedimientos administrativos tendientes a homogeneizar, desconcentrar, transparentar, racionalizar y llevar a cabo un mejor control del gasto público estatal.

Los titulares de las dependencias y entidades públicas en el ejercicio de su presupuesto, son los responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas, debiendo enviar a la Secretaría el informe del comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe de avance programático en forma mensual y trimestral respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos aprobados en relación con el presupuesto y ejercicio.

De igual forma, en el citado ordenamiento se establece que la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, la Tesorería de los Ayuntamientos y los órganos de control interno, serán los encargados de verificar periódicamente a través de los sistemas de evaluación, los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto.

Por otro lado, dicho Código señala que la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración y la Contraloría, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas de las dependencias y entidades públicas, a fin de que en su caso, se adopten las medidas necesarias, para corregir las desviaciones detectadas.

E) Como ya se verá más adelante, el Plan de Desarrollo Estatal es concebido como el eje rector de la actuación gubernamental de las entidades estatales, al englobar mediante un previo análisis FODA, la problemática a que se enfrenta el gobierno estatal y las estrategias que serán ejecutadas con la finalidad de dar satisfacción a las demandas socialmente definidas de la sociedad mexicana.

El **Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005**, contempla principalmente dos ejes que dan sustento al Control Presupuestal, el eje 7 “Modernización Integral de la Administración Pública”, y el eje 9 “Financiamiento para el Desarrollo”.

El eje Modernización Integral de la Administración Pública establece como uno de sus objetivos el Fomentar la racionalidad en el suministro, aplicación y control de los recursos públicos.

La política que guiará la ejecución de dicho objetivo establece que el control deberá aplicarse selectivamente en términos preventivos y coadyuvará al cumplimiento de metas y objetivos, enfatizando los procesos de evaluación por medio de indicadores de gestión y de desempeño.

La estrategia implementada para este objetivo es la adopción de medidas que permitan optimizar el ahorro, la productividad y el uso sustentable de los recursos; actualizar y adecuar las normas y los procesos de adquisición y suministro de bienes, así como el control y preservación del patrimonio estatal.

Por otro lado, y en lo que se refiere al eje Financiamiento para el Desarrollo, éste establece que la composición presupuestal que ha tenido el Gobierno del Estado de México, históricamente se ha visto impactada por las limitaciones financieras para aplicar los recursos necesarios a la inversión pública que demanda la sociedad, debido a que la mayor parte de los recursos presupuestales que anualmente se autorizan, se aplican al gasto corriente y al pago de la deuda.

Una de las estrategias adoptadas por este eje, y que mayor vinculación contempla con respecto al proceso de control, es ejercer los recursos públicos con racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

F) El **Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de México** varía en virtud del Ejercicio Fiscal que refiera, sin embargo, existen algunos preceptos que invariablemente se conservarán sin importar el ejercicio o año fiscal, tal como lo que compete a algunos apartados de las Disposiciones Generales, el ejercicio y control del presupuesto, así como los preceptos de racionalidad y austeridad.

G) La **Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración** es una de las dependencias responsables de ejecutar lo referente al Gasto Público del Gobierno del Estado de México. En el **Reglamento Interno** de esta dependencia, se fundamenta lo antes mencionado.

En su artículo 7 establece que compete de manera directa al Titular de la Secretaría:

- Determinar las políticas generales para el ejercicio, control y evaluación del gasto público.
- Autorizar el Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Por otro lado, el artículo 20 del citado ordenamiento, establece que corresponde a la Dirección General de Planeación y Gasto Público:

- Proponer las normas, lineamientos y metodologías para la planeación, programación, presupuestación y evaluación, así como los mecanismos para su control y seguimiento.
- Proponer las normas y procedimientos para la operación del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño y llevar su seguimiento y control.
- Asesorar a las dependencias y entidades públicas en materia de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público.

H) Por otro lado, el **Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría**, fundamenta la actuación de esta dependencia con respecto al control del gasto público, estableciendo que es competencia del titular de la Secretaría:

- Informar a los titulares de las dependencias y organismos auxiliares sobre los resultados de las acciones de control y evaluación;
- Ordenar la aplicación de las políticas que establezca el Gobernador en las acciones de control y evaluación;
- Informar al Gobernador sobre el resultado de las acciones de control y evaluación practicadas a las dependencias y organismos auxiliares, así como cuando corresponda, a los ayuntamientos de los municipios.

I) Para dar cumplimiento a los objetivos y líneas de acción del eje rector Modernización Integral de la Administración Pública, contenido en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración es el área responsable de actualizar y dar seguimiento a los lineamientos establecidos en el ***Manual de Normas y Políticas para el Ejercicio, Registro, Control y Evaluación del Gasto Público del Gobierno del Estado de México***.

Dicho documento tiene como objetivo principal enumerar la normatividad específica que las dependencias y entidades públicas del Gobierno del Estado de

México deberán observar para ejecutar con eficiencia y eficacia el uso de los recursos presupuestarios que destinan para el cumplimiento de las metas comprometidas en los programas y proyectos que llevan a cabo, así como establecer los diferentes formatos que las unidades ejecutoras deberán requisitar para el cumplimiento de las normas y políticas establecidas.

En la presentación de dicho Manual se establece: “La Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración continúa avanzando en el proceso de mejora al sistema presupuestario a través de la consolidación del Presupuesto por Programas, que permite conocer la orientación del gasto público y su impacto en la sociedad, así como actualizar los indicadores para evaluar el desempeño y resultados de los programas y proyectos que operan las unidades ejecutoras del Gobierno del Estado de México”¹

Asimismo, dicho Manual afirma que su principal objetivo es establecer las normas y políticas de aplicación general y obligatoria que las unidades responsables y ejecutoras deberán observar en el ejercicio, registro, control y evaluación del gasto público; subrayando que su incumplimiento será sancionado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

De igual forma se estipula que las unidades ejecutoras ejercerán su presupuesto aprobado conforme a la Estructura Programática, a los catálogos de centros de costo, de regiones y atendiendo a los capítulos, subcapítulos y partidas contenidas en el clasificador por objeto de gasto.

En el artículo 115 del citado ordenamiento se establece que la Secretaría² y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de verificar y evaluar periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y de la correcta aplicación del gasto público de las unidades responsables y ejecutoras, a fin de que, de ser necesario, se apliquen las medidas preventivas y correctivas que procedan.

De manera que, el Manual de Normas y Políticas enumera los métodos a seguir en lo referente al:

- Calendario Programático Presupuestal.- estableciendo los tiempos y características con que deberá elaborarse el proyecto de presupuesto.
- Clave Presupuestaria.- ejemplifica la forma como deberá establecerse la clave presupuestaria, en virtud de ser el elemento ordenador utilizado para el registro, control y evaluación del ejercicio presupuestario. Dicha clave se

¹ Manual de Normas y Políticas para el Ejercicio, Registro, Control y Evaluación del Gasto Público del Gobierno del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México No. 76. 15 de Octubre de 2004.

² Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración del Gobierno del Estado de México.

integra con 10 categorías que se identifican con 32 caracteres, de la siguiente forma:

COMPONENTE	ABREVIATURA	CARÁCTER DE REGISTRO
1. Región: al número de región o municipio de acuerdo con el Clasificador de Regiones y Municipios	R	3
2. Función: de acuerdo al Catálogo de la EP	F	2
3. Subfunción: de acuerdo al Catálogo de la EP	SF	2
4. Programa: de acuerdo al Catálogo de la EP	PR	2
5. Subprograma: de acuerdo al Catálogo de la EP	SP	2
6. Proyecto: de acuerdo al Catálogo de la EP	PY	2
7. Fuente de Financiamiento: Identificación del origen de los recursos, conforme a la siguiente clasificación: 1= Estatales 2= Federales 3= Mezcla de recursos 4= Recursos Propios de los Organismos 5= Otras fuentes de financiamiento	FF	1
8. Centro de Costo: de acuerdo al Catálogo de Centros de Costo, la clave se integra por 10 caracteres, los primeros 3 identifican a la Unidad Responsable (UR); los 2 siguientes a la Unidad Ejecutora (UE), y los 5 restantes, corresponden a la desagregación de la unidad ejecutora según el catálogo del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos.	CC	10
9. Partida de Gasto: número asignado por Capítulo, Subcapítulo y Partida de acuerdo al Clasificador por Objeto de Gasto.	PG	4
10. Cuenta: clasificación contable que utiliza la Contaduría General Gubernamental para registrar el gasto público y se asocia a la clave presupuestaria.	CTA	4

Ejemplo:

R	F	SF	PR	SP	PY	FF	CC	PG	CTA	DENOMINACIÓN
130										REGION I ATLACOMULCO
	06									SALUD, SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL
		02								SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA
			01							MEDICINA PREVENTIVA
				03						REGULACIÓN, CONTROL Y FOMENTO SANITARIO
					01					CONTROL SANITARIO
						2				FEDERALES
							217B00000 1			SALUD REGION 01 ATLACOMULCO
								2503		MEDICINAS Y PRODUCTOS FARMACEUTICOS
									1111	ALMACEN DE MATERIALES

PRESENTACIÓN: 130 0602010301 2 217B000001 2503 1111

- Ejercicio del Presupuesto.- establece 16 preceptos que las dependencias deberán observar en el ejercicio del presupuesto por programas. Entre los que destacan el cumplimiento de objetivos y metas; ejercicio de recursos con apego al calendario y montos autorizados; el envío de los avances programáticos presupuestales, reportes de evaluación trimestral y anual de metas; abstenerse en comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales; evaluar los resultados de la ejecución de los programas y proyectos, y procurar que en ningún cierre mensual se registren sobregiros presupuestarios, entre otros.
- Fondo Fijo de Caja.- establece criterios para crear, afectar, comprobar, y rembolsar los recursos pertenecientes a este fondo, el cual es entendido como el monto de dinero de que disponen las unidades ejecutoras para el ejercicio de los recursos presupuestarios orientados a cubrir necesidades urgentes de gasto corriente que no rebasen los límites previamente autorizados.
- Transferencias de Recursos a Entidades Públicas.- este apartado regula la elaboración, aprobación, ejecución y transferencias de los recursos financieros establecidos en el presupuesto de egresos y que serán destinados a las Entidades Públicas.
- Servicios Personales.- enmarca algunos preceptos que las unidades ejecutoras deberán observar en el ejercicio del Capítulo 1000 “Servicios Personales”, así como la normatividad específica que en la materia existe en el Gobierno del Estado de México.
- Adquisición de Bienes Muebles.- de igual forma, enmarca algunos preceptos que las unidades ejecutoras deberán observar para la adquisición de Bienes Muebles, atendiendo en todo momento los criterios de racionalidad y disciplina previamente establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México.
- Afectación y Registro Presupuestal.- establece los requisitos y el procedimiento que las unidades ejecutoras observarán para llevar a cabo la afectación presupuestal, a la cual se entenderá como el conjunto de movimientos que realizan las áreas de control presupuestal de las distintas entidades públicas en su sistema del presupuesto calendarizado (autorizado) con el objeto de registrar e identificar elementos como: Monto, objeto del gasto, unidad ejecutora y función, subfunción, programa, subprograma y proyecto correspondiente, el cual se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.
- Gastos a Comprobar.- establece los requisitos y el procedimiento que las unidades ejecutoras observarán para llevar a cabo la liberación y comprobación de los gastos a comprobar, los cuales son solicitados por las unidades administrativas para la ejecución de diversos programas a través

del Gasto Corriente y de Inversión, cuyo límite de autorización estará sujeto al presupuesto de cada unidad ejecutora.

- Traspasos Programático-Presupuestarios Internos.- se definen como las modificaciones que se llevan a cabo entre partidas de un mismo proyecto, capítulo de gasto y unidad ejecutora, que no alteren el monto total autorizado y las metas comprometidas en el Programa Anual.
- Traspasos Programático-Presupuestarios Externos.- son todas aquellas modificaciones que se lleven a cabo entre partidas de diferente capítulo de gasto, proyectos y centros de costo que no alteren el monto anual autorizado y en su caso, conlleven la adecuación de las metas comprometidas en el programa anual.
- Dictamen de Reconducción y Actualización.- refiere al procedimiento que las unidades ejecutoras deberán observar para la reasignación de recursos, así como la reelaboración de metas y estrategias de los proyectos que sean modificados.
- Ingresos Adicionales.- refiere el procedimiento que las unidades ejecutoras deberán observar para la realización de erogaciones adicionales con cargo a los ingresos adicionales no previstos en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal correspondiente.
- Subsidios y Donativos.- se establecen criterios para el otorgamiento, ejercicio y comprobación de los subsidios; así como para la recepción y otorgamiento de donativos por parte de las Dependencias y Entidades Públicas.
- Convenios de Saneamiento Financiero.- establece los lineamientos que las Entidades Públicas que así lo requieran, deberán observar para suscribir Convenios de Saneamiento Financiero.
- Convenios a Bases de Desempeño.- establece los lineamientos que las Entidades Públicas deberán observar para suscribir Convenios a Bases de Desempeño.
- Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.- se consideran Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), a las asignaciones destinadas a cubrir las erogaciones de las dependencias y entidades públicas, devengadas y pendientes de liquidar al cierre del ejercicio fiscal anterior, derivado de la adquisición de bienes y servicios requeridos en el desempeño de sus funciones, para los cuales existió asignación presupuestal con saldo disponible al cierre del ejercicio fiscal en que se devengaron. De tal forma que, el Manual, establece criterios para la afectación del capítulo relativo a la deuda pública.

- Registro, Control, Seguimiento y Evaluación del Ejercicio Presupuestario.- establece los criterios que la Secretaría y la Contraloría observarán para la verificación y evaluación periódica de los resultados de la ejecución de los programas y de la correcta aplicación del gasto público de las unidades responsables y ejecutoras, a fin de que, de ser necesario, se apliquen las medidas preventivas y correctivas que procedan.

De tal forma que las unidades ejecutoras deberán enviar a la Secretaría:

Nombre del Reporte	Período de envío	Sistema que respalda la elaboración de los reportes
Avance Presupuestal: comprometido, devengado y ejercido	Mensual	SIPREP
Avance Programático y resumen de metas por proyecto	Trimestral	SIPREP
Evaluación de la ejecución de programas y productos	Trimestral	SIED
Actualización del SIED y envío del avance trimestral de indicadores	Trimestral	SIED

4.2 Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005

Otro mecanismo de Control Presupuestal que opera en la Administración Pública del Estado de México es el Plan de Desarrollo Estatal.

El Plan de Desarrollo Estatal es concebido como el eje rector de la actuación gubernamental de las entidades estatales, toda vez que es considerado el documento que engloba las directrices del desarrollo que guiarán los recursos y esfuerzos de las administraciones locales.

De acuerdo con Castro Vázquez, los Planes Estatales de Desarrollo contemplan, en general, los siguientes principios rectores³:

- *Reforma Jurídica.*- este principio rector obliga en primer término a actualizar el marco jurídico existente, a fin de mejorar la vida de la comunidad en su conjunto. La modernización jurídica buscará el fortalecimiento del régimen de derecho y el acatamiento al principio de legalidad en el proceso de adecuación del marco jurídico estatal.
- *Reforma Administrativa.*- la modernización administrativa es una vertiente estratégica que plantea la democratización política del gobierno, la

³ Castro Vázquez, Raúl. , Contabilidad Gubernamental Federal, Estatal y Municipal. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. México. 1999. pp. 395-402

actualización de su estructura y la eficientación de la administración pública. Los objetivos y metas de los Planes Estatales serán una realidad en la medida que sean impulsadas las reformas administrativas integrales: reducción del tamaño del gobierno, modernizar el marco legal y simplificar los procedimientos.

- *Política del Gasto Público.*- este eje guiará a las administraciones en el ejercicio del gasto público, posibilitando así la mejora en la realización de sus objetivos institucionales, los cuales deberán responder en todo momento a la búsqueda de mejores niveles de vida para la sociedad. Será tarea fundamental la gestión de los recursos que se requieran para el desarrollo del estado. En tal virtud, se deberán aplicar las medidas tendientes a mejorar la participación en la captación de ingresos y hacer más eficiente el uso de los recursos humanos, económicos y materiales, siguiendo una política de equilibrio presupuestal. En la búsqueda de la eficiencia en esta materia, todas las dependencias de los gobiernos estatales deberán orientar sus recursos con base a prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo, producto del trabajo realizado entre la sociedad organizada y el gobierno.

De tal forma que, el Plan de Desarrollo Estatal se forja como un instrumento de planeación que sirve para promover la política de desarrollo que refuerce las bases económicas y sociales de la entidad estatal, a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad a través de un desarrollo integral, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia constitución estatal y las leyes establecen en esta materia.

En el Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 fue emitido en cumplimiento a lo establecido en el artículo 77 fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el Título Noveno “Del Presupuesto de Egresos” del Código Financiero del Estado de México y Municipios; alineando sus perfiles, rubros, objetivos estratégicos y metas, a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 es el instrumento rector de la planeación que coordina los esfuerzos de la administración pública y de los distintos sectores de la población en la entidad; su naturaleza es eminentemente democrática porque recoge las demandas y expectativas de la sociedad y obedece a un diseño plural, abierto y transparente.

El mismo Plan define sus ocho ejes rectores del desarrollo de la siguiente manera⁴:

- 1. Seguridad Pública y Procuración de Justicia.**- un gobierno que con la participación directa de la sociedad garantice la integridad de la persona y

⁴ Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. Gobierno del Estado de México

de su patrimonio, en un ambiente de orden y paz social, que ofrezca una administración expedita y eficaz en materia de justicia y que impulse una cultura de protección ciudadana.

2. **Desarrollo Económico y Empleo.**- Un gobierno promotor de mejores condiciones de vida de la población, que fomente la actividad económica, la creación y conservación de empleos, en un ambiente laboral propicio, mediante la atracción de la inversión productiva, que aliente la modernización integral de los sectores económicos, la formación de capital humano y el fomento del intercambio comercial.
3. **Desarrollo Social y Combate a la Pobreza.**- Un gobierno que abata las causas y efectos de la pobreza, mediante una política social integral orientada a promover el acceso de la población a una ingesta nutritiva; a una atención médica suficiente y efectiva; a una vivienda digna y a una educación de calidad.

Un gobierno que equilibre el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas con el impacto de los flujos migratorios y, al mismo tiempo, propicie las condiciones para la identificación, cohesión y arraigo de los habitantes en sus comunidades.

Un gobierno que garantice a nuestros pueblos indígenas el respeto a su cultura y el derecho a una vida digna en igualdad de oportunidades.

4. **Desarrollo Regional.**- Un gobierno promotor del desarrollo regional, en su sentido más amplio que potencie los recursos con la vocación de las propias regiones. Un gobierno cercano a la comunidad, líder en materia de descentralización de facultades, atribuciones y recursos, que otorgue los servicios públicos que requiere la población.
5. **Modernización Integral de la Administración Pública.**- Un gobierno que modernice su administración para satisfacer las necesidades y expectativas de la población, basado en indicadores de desempeño, a partir de la desregulación, simplificación administrativa y la profesionalización de los servidores públicos.

Un gobierno que ofrezca una gestión pública eficiente y eficaz en las áreas sustantivas y de atención directa a la ciudadanía.

6. **Desarrollo Urbano Sustentable.**- Un gobierno que promueva un crecimiento ordenado de los centros de población, en armonía con el medio ambiente, a través del desarrollo de la infraestructura básica y de comunicaciones, y la prestación de servicios públicos de calidad.

7. **Financiamiento para el Desarrollo.-** Un gobierno que genere las condiciones para un financiamiento público y privado, sano y suficiente, que permita la atención de los rezagos y las nuevas demandas sociales.
8. **Desarrollo Político.-** Un gobierno que fortalezca el sistema democrático representativo y popular; que mantenga el equilibrio con los Poderes Legislativo y Judicial; que impulse el federalismo y al desarrollo municipal; que garantice el ejercicio de los derechos y las prerrogativas del ciudadano y estimule la participación de la sociedad.

Un gobierno que mantenga informada a la población mexiquense de manera veraz y oportuna sobre el quehacer gubernamental, que respete la libertad de expresión y de manifestación de las ideas.

Es de tal forma que, el Plan de Desarrollo del Estado de México se integra para administrar la gestión estatal, teniendo por contenido: la misión, visión, el diagnóstico a través de sus perfiles de desarrollo, un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODAS), la prospectiva, las estrategias, los objetivos, líneas de acción, indicadores y metas, donde se establece el rumbo que la sociedad y el gobierno han acordado de manera conjunta para impulsar el desarrollo del Estado; dicho documento muestra un carácter incluyente y hace énfasis en los aspectos estructurales que propician el bienestar social y el crecimiento económico, asimismo identifica las necesidades básicas de la población.

Los programas regionales que emanan de este Plan, por el carácter normativo y técnico, son documentos que orientan las acciones gubernamentales del estado y municipios, y constituyen el marco de referencia para que a su vez las áreas administrativas identificadas como unidades ejecutoras elaboren los programas respectivos y por ende, los presupuestos requeridos para la oportuna ejecución de las acciones establecidas.

En el siguiente esquema, se detalla la relación recíproca entre los Planes Estatales de Desarrollo y los Programas Operativos Anuales:

DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACIÓN ESTATAL					
Documentos básicos	Alcance		Cuando se integra	Con quien	Para que sirve
	Temporal	Espacial			
MEDIANO PLAZO					
Planes Estatales de Desarrollo	6 años	Entidad Federativa	Serán elaborados conforme al período gubernamental en las entidades federativas y de acuerdo a la legislación de cada estado	A través de los COPLADE's, las unidades de planeación de los estados y los grupos sociales locales, contando con la asesoría del SNPD, si así lo solicitan	Constituyen los documentos orientadores de la política económica y social de las entidades federativas
CORTO PLAZO					
Programas Operativos Anuales Estatales	1 año	Estatad	Se formulan cada año y deberán estar terminados antes de elaborar los presupuestos respectivos, de tal forma que sirvan de insumo	Su elaboración corresponde a las unidades de planeación estatal correspondientes en el marco del COPLADE	Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del Plan y programas estatales a mediano plazo

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación Democrática No. 2, Ed. SPP, México 1983.

4.3 Programa Operativo Anual

El Programa Operativo Anual o POA es el instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación de desarrollo económico y social del Estado, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas formulan su anteproyecto de Presupuesto de Egresos de acuerdo con las normas presupuestales vigentes y con base en sus **programas anuales**.

La importancia de los programas anuales radica en las ventajas que ofrecen para que en forma explícita se señalen objetivos, acciones y resultados a alcanzar en cada proyecto, con la aplicación de los recursos presupuestarios. Situación que da objetividad, certeza y coherencia a los compromisos planteados en los programas anuales de las unidades ejecutoras.

El Programa Anual constituye un componente del Presupuesto por Programas de gran importancia, ya que es el medio a través del cual los objetivos, políticas, estrategias y prioridades del Plan de Desarrollo Estatal son traducidos en proyectos y acciones concretas a desarrollarse en un periodo presupuestal determinado, lo que nos permite conocer con mayor certeza acerca de ¿qué se va a hacer?, ¿para lograr qué?, y ¿cómo y cuándo se realizará?

Para la integración del Programa Anual se deberá partir del techo presupuestario que la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración asigne a cada unidad administrativa y a cada programa, lo que servirá de base para la programación y la presupuestación de las actividades a desarrollar durante cada ejercicio fiscal.

Un programa anual bien integrado permite establecer las bases para llevar a cabo la evaluación programática y presupuestal del ejercicio del gasto, en términos de los resultados tanto cuantitativos como cualitativos que se logren al final del ejercicio anual.

A partir de las reformas que en materia hacendaria se planteó la Administración Pública Federal como respuesta a las metas de los objetivos de modernización administrativa presentados en el Programa Nacional de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, y para alinear los esfuerzos del Sector Público a la estrategia de fortalecimiento del ahorro público enunciada en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, el gobierno local del Estado de México adoptó la presentación del presupuesto a través de Programas Anuales a partir del año 2001.

El número de programas implementados ha variado en cada uno de los ejercicios fiscales, adecuando y alineando los mismos a lo establecido en la Estructura Programática emitida, de igual forma, durante cada ejercicio fiscal.

La siguiente tabla muestra un comparativo de los programas ejecutados por la administración estatal durante los años 2001 y 2004.

No DE PROGRAMA	PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2001	PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2004
1	Tribunal Electoral	Legislativo
2	Administración e Impartición de Justicia	Judicial
3	Infraestructura	Electoral
4	Procuración de Justicia	Administrativo y Laboral
5	Derechos Humanos	Infraestructura para la impartición de Justicia
6	Seguridad Pública	Procuración de Justicia
7	Protección Civil	Derechos Humanos
8	Prevención y Readaptación Social	Infraestructura para la Procuración de Justicia
9	Empleo	Seguridad Pública
10	Desarrollo Agrícola	Protección Civil
11	Fomento Pecuario	Prevención y Readaptación Social
12	Desarrollo Forestal	Empleo
13	Infraestructura Hidroagrícola	Desarrollo Agrícola
14	Fomento Acuícola	Fomento Pecuario
15	Investigación y Desarrollo Tecnológico para el Desarrollo Rural	Desarrollo Forestal
16	Modernización Industrial	Infraestructura Hidroagrícola
17	Fomento a la Minería	Fomento Acuícola
18	Promoción Internacional	Modernización Industrial

No DE PROGRAMA	PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2001	PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2004
19	Promoción Artesanal	Fomento a la Minería
20	Fomento Turístico	Promoción Internacional
21	Modernización Comercial	Promoción Artesanal
22	Alimentación	Fomento Turístico
23	Desarrollo Integral de la Familia	Modernización Comercial
24	Atención a la Población Infantil	Alimentación
25	Atención a Personas con Discapacidad	Desarrollo Integral de la Familia
26	Salud y Asistencia Social	Atención a la Población Infantil
27	Seguridad Social	Atención a personas con Discapacidad
28	El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Genero	Medicina preventiva
29	Apoyo a los Adultos Mayores	Salud y Asistencia Social
30	Grupos Étnicos	Seguridad Social
31	Educación para el Desarrollo Integral	El Papel Fundamental de la Mujer y la Perspectiva de Género
32	Identidad Mexiquense	Apoyo a los Adultos Mayores
33	Cultura y Arte	Grupos Étnicos
34	Cultura Física y Deporte	Educación para el Desarrollo Integral
35	Investigación, Ciencia y Tecnología	Identidad Mexiquense
36	Oportunidades para los Jóvenes	Cultura y Arte
37	Consolidación de una Gestión Pública Eficiente y Eficaz	Cultura Física y Deporte
38	Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público	Investigación, Ciencia y Tecnología
39	Infraestructura	Oportunidades para los Jóvenes
40	Conducción de las Políticas Generales de Gobierno	Consolidación de una Gestión Pública Eficiente y Eficaz
41	Protección Jurídica de las Personas y sus Bienes	Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público
42	Democracia y Pluralidad Política	Infraestructura para la Administración y el Control Gubernamental
43	Nuevas Organizaciones de la Sociedad	Conducción de las Políticas Generales de Gobierno
44	Comunicación Pública y Fortalecimiento Informativo	Protección Jurídica de las Personas y sus Bienes
45	Población	Democracia y Pluralidad Política
46	Fortalecimiento del Sistema Integral de Planeación del Estado	Nuevas Organizaciones de la Sociedad
47	Regionalización	Comunicación Pública y Fortalecimiento Informativo
48	Coordinación Metropolitana	Población
49	Desarrollo urbano	Fortalecimiento del Sistema Integral de Planeación del Estado
50	Agua y Saneamiento	Regionalización
51	Suelo	Coordinación Metropolitana
52	Vivienda	Desarrollo Urbano
53	Protección al Ambiente	Agua y Saneamiento
54	Energía	Suelo
55	Modernización de las Comunicaciones y el Transporte	Desarrollo Agrario
56	Fortalecimiento de los Ingresos	Vivienda
57	Gasto Social e Inversión Pública	Protección al Ambiente
58	Financiamiento de la Infraestructura para el Desarrollo	Energía
59	Deuda Pública	Modernización de las Comunicaciones y el Transporte
60	Previsiones para el servicio de la Deuda	Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal
61	Participaciones y Fondos a Municipios	Fortalecimiento de los Ingresos
62	Fondo General de Previsiones Salariales y Económicas	Gasto Social e Inversión Pública
63		Financiamiento de la Infraestructura para el Desarrollo
64		Deuda Pública

No DE PROGRAMA	PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2001	PROGRAMAS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2004
65		Previsiones para el Servicio de la Deuda
66		Transferencias Intergubernamentales
67		Fondo General de Previsiones Salariales y Económicas
Monto Total Presupuestado	\$ 52,733,893,200.00	\$ 71,453,348,906.00

Es así que durante el ejercicio fiscal del 2001 se implementaron 62 Programas; durante los años 2002 y 2003 se registraron 63 y 66, respectivamente; y para el ejercicio 2004 se ejecutaron 67 Programas.

4.4 Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México

De acuerdo con el Código Financiero del Estado de México y Municipios el Presupuesto de Egresos: *es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba la Legislatura conforme a la iniciativa que presenta el Gobernador, en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público de las dependencias, entidades públicas y entes autónomos a través de los programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, durante el ejercicio fiscal correspondiente.*

Es la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, el área responsable de integrar y someter a consideración del Gobernador el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de México; dicho proyecto se integra con los recursos que se destinan a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a los entes autónomos, distribuyéndose de la siguiente manera:

Los capítulos del **Gasto Programable**, que está compuesto por las asignaciones previstas por dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal en presupuestos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos o esenciales, plenamente identificables con cada uno de los programas, que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios. Este concepto lo conforma el *gasto corriente y el de inversión*:

- a) 1000 Servicios Personales
- b) 2000 Materiales y Suministros
- c) 3000 Servicios Generales
- d) 4000 Transferencias
- e) 5000 Bienes Muebles e Inmuebles
- f) 6000 Obras Públicas
- g) 7000 Inversiones Financieras

El gasto corriente es, el gasto de inversión

Capítulos del **Gasto no Programable**, compuesto por las erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; las participaciones y estímulos fiscales; y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS):

- h) 8000 Deuda Pública
- i) 9000 Participaciones, Aportaciones Federales y Estatales a Municipios

Asimismo, los capítulos de gasto se dividen en subcapítulos y partidas, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto, mediante el clasificador por objeto del gasto que determine la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.

En términos generales, el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos para el Estado de México se puede simplificar de la siguiente manera:

- a) Antes del último día hábil del mes de mayo, la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración del Gobierno del Estado de México da a conocer a las dependencias y entidades públicas, los catálogos que determine así como los lineamientos para la revisión y alineación de indicadores para evaluar el desempeño, que servirán de base para la formulación del anteproyecto de presupuesto respectivo.
- b) Antes del último día hábil de julio la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración envía a las dependencias y entidades públicas, el manual para la formulación del anteproyecto de presupuesto y comunica los techos presupuestarios para la elaboración del anteproyecto.
- c) Antes del último día hábil del mes de agosto, las dependencias y entidades públicas envían a la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración el respectivo anteproyecto de presupuesto, asimismo, los poderes Legislativo y Judicial presentan al Ejecutivo su anteproyecto para su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos.
- d) El gobernador presenta ante la Legislatura local, a más tardar el veintiuno de noviembre, el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.
- e) Para la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá considerar:
 - I. Una exposición de la situación que guarda la hacienda pública respecto al ejercicio inmediato anterior y del año en curso, así como de las condiciones previstas para el próximo ejercicio fiscal;

- II. Estimación de los ingresos por cada una de sus fuentes;
- III. Estimaciones de los ingresos, agrupados de la siguiente forma:
 1. Clasificación Programática,
 2. Clasificación Administrativa,
 3. Clasificación Económica;
- IV. Las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del Plan de Desarrollo, destacando los compromisos por contratos de obra pública;
- V. Resumen y descripción de la ejecución de los principales programas, identificando aquellos que comprendan más de un ejercicio fiscal.

De acuerdo con lo establecido en el Manual de Normas y Políticas para el Ejercicio, Registro, Control y Evaluación del Gasto Público del Gobierno del Estado de México, para facilitar su identificación, registro y control el presupuesto se encuentra clasificado en:

- I. Programático.- agrupa los gastos por función, subfunción, programa, subprograma y proyecto de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinen a cada servicio;
- II. Administrativo.- es la forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo a través de la identificación de los gastos de las dependencias y entidades públicas de la administración estatal; y
- III. Económico.- elemento de programación presupuestaria que permite identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica, en corriente o de capital.

El Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2001 se integró de acuerdo a las reformas al sistema presupuestario instruidas por el Ejecutivo Estatal, bajo la nueva metodología que implicaba la técnica del Presupuesto por Programas, al incorporar en él, los programas contenidos en la Nueva Estructura Programática (NEP), y alineados en los 8 ejes rectores que consideraba el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, en términos de lo previsto por el artículo 295 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Con esta nueva técnica, el presupuesto público se convirtió en un instrumento de orientación e integración, a efecto de que asignó los recursos del erario de manera sistemática y congruente con los objetivos comprometidos en el propio Plan de Desarrollo del Estado de México, lo cual crea una pauta para transformar a las instituciones hacia la obtención de resultados en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad.

Para el ejercicio fiscal del año 2003, se implementaron nuevas acciones en materia de reforma presupuestaria dando un vuelco del enfoque de la administración por objetivos, hacía una administración por resultados y, en consecuencia, comenzando a sentar las bases de una nueva cultura en la Administración Pública Estatal con un nuevo enfoque del presupuesto, transitando ahora ya no sólo en la visión del presupuesto por programas con todas sus ventajas, sino mas bien, a imbuir entre los administradores, los ejecutores del gasto, pero más aún, entre las autoridades fiscalizadoras, la idea de contar en el corto plazo con un **Presupuesto por Resultados**.

Por ello también, es que el Presupuesto por Resultados del año 2003 se integró con un conjunto de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, detallando su programación hasta el nivel de metas e identificando los impactos que éstas generarían en las condiciones de vida de la población de acuerdo a las prioridades señaladas en el plan de desarrollo estatal.

4.5 Estructura Programática

Sin duda alguna, un elemento fundamental en la elaboración de los Presupuestos, sobre todo en la modalidad de Presupuesto por Programas, es la Estructura Programática.

La Estructura Programática puede definirse como el conjunto de normas y subprogramas ordenados en forma coherente; que define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública para poder alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas por el plan y los lineamientos que sobre aperturas programáticas establece el órgano de control presupuestal.⁵

Este mecanismo comenzó a utilizarse desde la formulación del Presupuesto de Egresos a nivel federal en el año de 1998 y es el resultado del proceso de reformas al sistema presupuestario iniciado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Política y Control Presupuestal, dicho mecanismo sistematiza el gasto público desde tres dimensiones: la administrativa, la económica y la funcional. El gobierno local del Estado de México adoptó esta herramienta, como ya se ha mencionado, a partir de la elaboración del presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2001.

Sus objetivos estratégicos son: “simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados; mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño; facilitar la asociación de las políticas

⁵ Castro Vázquez, Raúl. , Contabilidad Gubernamental Federal, Estatal y Municipal. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. México. 1999. pp..

públicas y el control presupuestario y dirigir la evaluación y las Auditorías del gasto a los resultados.”⁶

La Estructura Programática es una herramienta de la planeación estratégica que vincula los recursos presupuestarios con los indicadores de desempeño y sus resultados por medio de categorías y elementos programáticos que dan orden y dirección al gasto y gestión gubernamental, que a su término permite evaluar su calidad, impacto y rendimiento en los ámbitos social y productivo. Asimismo, puede ser considerado como un instrumento administrativo y contable puesto que permite la identificación de recursos financieros junto con las unidades responsables de ejecutarlo.

Para el Gobierno estatal la EP, es un instrumento fundamental en la planeación, programación, presupuestación y control del gasto público, así como para llevar a cabo la evaluación del desempeño gubernamental, puesto que se apoya en los elementos de la planeación estratégica y constituye un medio para ordenar las acciones y los recursos de la gestión gubernamental, debido a que relaciona los recursos presupuestados con los resultados que se esperan alcanzar, permitiendo evaluar de forma amplia el impacto de las acciones del quehacer gubernamental en el ámbito social y productivo.

Por otro lado, el empleo de la EP contribuye a la integración de un presupuesto que contemplará las siguientes características:

- Que muestre las prioridades de la gestión estatal y el cumplimiento a la normatividad;
- Que sea congruente, equitativo, transparente, eficaz y eficiente; y
- Que genere el valor agregado como resultado de la acción de gobierno.

Asimismo se transformará en un proceso que:

- Muestre los resultados de las acciones por la aplicación de los recursos;
- Transparente el ejercicio del gasto;
- Presente rendición de cuentas a través de indicadores;
- Asigne recursos públicos a prioridades identificadas en las demandas sociales; y
- Proporcione elementos o resultados sobre el cumplimiento de los ejecutores de gasto.

⁶ Glosario de términos de finanzas y deuda. INDETEC. <http://www.indetec.gob.mx/e-financiero/glosario/n.htm>

Componentes de la Estructura Programática

Como ya se mencionó, la Estructura Programática es un conjunto de categorías y elementos programáticos que sirven para dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional, y a la vez define el ámbito de su aplicación:

I. Categorías

Las Categorías Programáticas integran los diferentes niveles de agrupación en que se clasifican las actividades que realizan las dependencias u organismos auxiliares, permitiendo así identificar lo que se va a hacer con los recursos públicos y definir el universo de la acción gubernamental, por medio de: Funciones, Programas, y Proyectos.

Función

Es una división principal del esfuerzo organizado encaminada a prestar un servicio público concreto y definido, y se identifica con los campos de acción que el marco jurídico le establece al sector público.

Tiene por objeto agrupar los gastos del sector público con base en los objetivos de corto y mediano plazo que se inscriben en el Plan Estatal de Desarrollo, lo que contribuye al logro de objetivos comunes, como pueden ser, los servicios para el desarrollo social, el fomento al desarrollo económico o la conservación al medio ambiente, entre otros.

Esta categoría tiene la encomienda de agrupar los recursos y acciones bajo una visión global de los propósitos que el sector público tiene en cada una de las áreas de actividades.

La estructura programática del Estado propuesta hasta el ejercicio fiscal 2004, consta de un total de 11 funciones, mismas que constituyen el nivel máximo de agregación.

Programa

Representa a un conjunto organizado de actividades que satisfacen un objetivo específico de un sector, para alcanzar una o varias metas. El programa implica un costo determinado, pueden realizarlo una o más dependencias generales, auxiliares y organismos.

Se identifica como parte de una función y sirve de base para programar y examinar el grado de avance en determinado sector funcional de los objetivos planteados y comprende uno o más proyectos.

Constituye un vínculo entre las acciones y servicios del sector público comprendidos en las categorías funcionales que representan el programa de trabajo de las dependencias ejecutoras y la agrupación del presupuesto.

Proyecto

Es el conjunto base de actividades afines y coherentes que se agrupan para responder al logro de los objetivos del Programa y de ellos mismos, en ellos se identifican metas, recursos y unidades responsables.

II. Elementos

Los Elementos Programáticos contienen la información cualitativa y/o física de lo que se pretende lograr con los recursos públicos, a través de: Misión, Visión, Objetivos, Indicadores y Metas para identificar y evaluar el desempeño que se programa desde el Plan y el Programa Anual.

Misión

Constituye la razón de ser de la unidad ejecutora de los recursos públicos, muestra el beneficio que se pretende dar a la sociedad con la prestación de un servicio y/o la producción de un bien. Se elabora respondiendo a las preguntas:

- ¿Qué hace la dependencia?
- ¿Para qué lo hace?
- ¿A través de qué lo hace?
- ¿Para quién lo hace?

Visión

Es el escenario altamente deseado que la unidad quiere alcanzar en el largo plazo, para lograr una posición de prestigio. Se responde a las preguntas:

- ¿Qué y cómo se quiere ser en el futuro?
- ¿Qué se necesita lograr?
- ¿Cómo quiere la dependencia ser descrita?

Objetivos

Son enunciados concisos que identifican y expresan cualitativamente las finalidades hacia las cuales se deben dirigir los recursos y esfuerzos de la unidad para dar cumplimiento a su misión y visión. Para poder elaborarlos se responde a:

- ¿Qué debe lograr la dependencia para cumplir la misión y visión?
- ¿Qué debe lograr la dependencia para asegurar su contribución en el cumplimiento de los compromisos institucionales?

Líneas de acción

Señalan la manera en que se avanzará en un período corto de tiempo para alcanzar los objetivos. Deben ser ejecutables en un plazo anual, más claros y concretos que objetivos y su resultado final deriva en formular o establecer una meta. Se construyen a partir de la pregunta:

- ¿Cómo contribuir al logro de los objetivos con un horizonte anual?

Indicadores

Son estándares utilizados para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad.

De esta forma, las Categorías Programáticas vinculan el proceso presupuestario con la acción pública; mientras que los Elementos Programáticos establecen los objetivos y metas del gasto y proporcionan los elementos de evaluación.

Por tanto, la relación entre Categorías y Elementos Programáticos asocia los recursos públicos con la justificación de su asignación, en términos de un rendimiento medido por Indicadores.

La integración del Presupuesto de Egresos en el Estado de México, se llevó a cabo durante el período de 2001 al 2004 con base en la estructura programática que opera el propio Estado, así como en lo establecido en el Clasificador por Objeto del Gasto.

4.6 Clasificador por Objeto del Gasto

Es un listado que detalla por partida los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus actividades, agrupando dichas partidas en capítulos y conceptos homogéneos que permitan la identificación de la demanda gubernamental de recursos humanos, recursos materiales, recursos tecnológicos y recursos financieros.

Para la aplicación de este documento, se deben ponderar los requerimientos que plantea la dirección, ejecución y control de los planes y programas de la administración pública, así como la necesidad de presentar en forma clara los objetivos del gasto público respecto de la planeación, programación y presupuestación de las acciones gubernamentales.

Dentro de los requerimientos que en determinado momento satisface el Clasificador por Objeto del Gasto se encuentra el vincular con otras clasificaciones presupuestarias: con la Clasificación Funcional Programática relaciona las adquisiciones con los resultados en los programas, con la Clasificación Económica diferencia el gasto en corriente y de capital, y con la Clasificación Administrativa

identifica el volumen de gasto de cada dependencia y entidad de la Administración Pública.

El Clasificador por Objeto del Gasto del Estado de México se publica en la Gaceta de Gobierno Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, y debe ser observado por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de cada año; se dirige a los titulares de las dependencias y entidades, con fundamento en lo establecido en el artículo 293 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Básicamente, el Clasificador empleado en el gobierno del Estado de México, se encuentra alineado al Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal que es expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado cada año en el Diario Oficial de la Federación.

La definición de los Capítulos que integran el Clasificador por Objeto del Gasto, es la siguiente:

1000 Servicios Personales. Agrupa las asignaciones para cubrir las remuneraciones de los servidores públicos de carácter permanente o transitorio que prestan sus servicios en las unidades ejecutoras de la Administración Pública Estatal o Municipal. Incluye las cuotas y aportaciones por conceptos de seguridad social, seguros de vida, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales.

2000 Materiales y Suministros. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las unidades ejecutoras de la Administración Pública Estatal o Municipal, para el desempeño de las actividades administrativas, productivas y de servicio.

Incluye materiales y útiles de administración y de enseñanza, productos alimenticios, herramientas, refacciones y accesorios, materiales para la producción, materias primas, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio, combustibles, lubricantes y aditivos, vestuario, uniformes y blancos, prendas de protección, y en general todo tipo de bienes de consumo necesarios para el desarrollo de las funciones que les permitan el cumplimiento de los objetivos de sus programas.

3000 Servicios Generales. Agrupa las asignaciones para cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las unidades ejecutoras y Municipios con personas físicas o morales del sector privado, social e instituciones del propio sector público, tales como: servicio postal, telegráfico, telefónico (convencional y celular), de telecomunicaciones y conducción de señales analógicas y digitales, energía eléctrica, agua potable, contrataciones integrales de servicios básicos, arrendamientos, servicios de consultoría, asesoría, informáticos, capacitación, estudios e investigaciones, servicio comercial y bancario, mantenimiento y

reparación de bienes muebles e inmuebles, servicios de impresión, publicación, difusión, información y comunicación social, entre otros.

4000 Subsidios, Transferencias, Provisiones Económicas, Ayudas, Erogaciones, Pensiones y Jubilaciones. Agrupa las asignaciones que el Gobierno Estatal o Municipal destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, y a los municipios de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo estatal, mediante el otorgamiento de subsidios aprobados en la legislación vigente; así mismo, agrupa las asignaciones de los recursos estatales previstos en el Presupuesto por concepto de transferencias que reciben las entidades públicas, para apoyar su operación. También agrupa las diversas erogaciones derivadas del cumplimiento de obligaciones del Estado y en su caso de los Municipios; así como para otorgar apoyos o ayudas extraordinarias a los sectores social y privado.

Comprende el registro de las asignaciones para el pago a pensionistas y jubilados que cubre el ISSEMYM, conforme al régimen establecido por disposición legal para cumplir los compromisos contractuales o de ley, tales como: los pagos de sumas aseguradas y las prestaciones económicas distintas de pensiones y jubilaciones, entre otras. Asimismo, incluye las asignaciones correspondientes a aportaciones a fideicomisos públicos y mandatos públicos.

5000 Bienes Muebles e Inmuebles. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las unidades ejecutoras y Municipios contraten con personas físicas o morales del sector privado, social e instituciones del propio sector público, para el desempeño de sus funciones.

Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración, maquinaria y equipo de producción, refacciones, accesorios y herramientas indispensables para el funcionamiento de los bienes, maquinaria o equipos, la adquisición de animales de trabajo y reproducción y la adquisición de inmuebles incluidos los contratados mediante las diversas modalidades de financiamiento. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de instalación. Deben formar parte de los activos fijos de las unidades ejecutoras que los adquieran.

6000 Obras Públicas. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios que las unidades ejecutoras y Municipios contraten con personas físicas o morales o realicen por administración, necesarios para construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como las asignaciones para realizar estudios y proyectos de preinversión y la adquisición de insumos para proyectos productivos, tales como: maquinaria, animales y cultivos.

7000 Inversiones Financieras. Agrupa las asignaciones para cubrir las actividades financieras que el Gobierno Estatal o Municipal realiza con fines de

fomento productivo o de regulación crediticia y monetaria, a través de la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores.

8000 Deuda Pública. Agrupa las asignaciones para cubrir el servicio de la deuda pública estatal o municipal, contratada con instituciones de crédito nacionales, proyectos de infraestructura de largo plazo y arrendamientos financieros especiales, las coberturas por variación en las tasas de interés, así como los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

9000 Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales. Agrupa el importe de los recursos federales y estatales para cubrir las participaciones en ingresos federales a municipios provenientes de la recaudación federal, así como las asignaciones destinadas a los municipios de acuerdo a los convenios de coordinación fiscal que celebre el Gobierno Federal con el Estado. Incluye las asignaciones a cubrir las aportaciones federales provenientes del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a favor de los municipios.

Los capítulos, subcapítulos y partidas de gasto del Clasificador pueden utilizarse por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las personas de derecho público de carácter estatal con autonomía derivada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a efecto de llevar a cabo la integración de los respectivos proyectos de presupuesto de egresos y los registros de las afectaciones de los presupuestos aprobados, de conformidad con lo establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Presupuesto de Egresos, el Manual de Normas y Políticas para el Ejercicio, Registro, Control y Evaluación del Gasto Público del Gobierno del Estado de México, y demás legislación y normatividad aplicable, con el propósito de coadyuvar a la congruencia y homogeneidad de la información presupuestaria.

4.7 Sistema de Evaluación del Desempeño

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se creó con la finalidad de dar seguimiento, monitorear y evaluar el desempeño en forma periódica mediante indicadores de resultados que obtienen los ejecutores en las actividades institucionales y en los programas que tienen encomendados. El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene como premisa medir la productividad de la inversión y el gasto público con base en resultados y no en volúmenes de actividad para así trabajar bajo esquemas de mejoramiento continuo.

El SED, es una vertiente de la Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público que fuera plasmada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998:

“El propósito del SED es proporcionar a los ejecutores de gasto, a las autoridades presupuestarias y a las evaluadoras, un instrumento conformado por técnicas de medición para monitorear y evaluar el desempeño y los resultados que está logrando el Ejecutivo Federal en beneficio de la sociedad, se trate de programas, proyectos o actividades institucionales. El SED tiene los siguientes objetivos:

- Proporcionar a las unidades responsables una metodología para el desarrollo de los elementos programáticos de la NEP;
- Evaluar el desempeño de los ejecutores a través de los resultados que han logrado, medidos desde la perspectiva de la satisfacción de las demandas y las necesidades de la sociedad, y
- Aplicar técnicas de medición del desempeño por medio de indicadores para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos que se derivan de la misión de las dependencias, entidades, o unidades responsables, y del propósito de los programas, actividades institucionales o proyectos a su cargo.”⁷

El Manual para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2004, del Gobierno del Estado de México, define al SED como el “Sistema utilizado para medir en forma continua y periódica el logro de la misión y de los objetivos de una organización mediante indicadores de resultados.”⁸

En el Estado de México, la evaluación del gasto público es ejecutada por la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración en coordinación con la Contraloría del Estado, ambas verifican la ejecución de los programas y la correcta aplicación del gasto público, a fin de que, de ser necesario, se apliquen las medidas preventivas y correctivas que procedan; asimismo, los titulares de las dependencias y las entidades públicas son los responsables de remitir el informe de comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe de avance programático en forma mensual y trimestral, respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos aprobados en relación con el presupuesto y ejercicio.

El titular del Ejecutivo Estatal envía a la Legislatura o a la Diputación Permanente los informes preliminares mensuales del comportamiento de ingresos y egresos y, trimestralmente, en abril, julio y octubre el avance programático-presupuestal del Poder Ejecutivo. Los informes mensual y trimestral preliminares correspondientes al cierre del ejercicio, se presentan en el mes del marzo del año siguiente. En todos los casos, los informes reflejarán las incidencias presupuestales y programáticas sucedidas en el período que se reporta.

⁷ Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público,
<http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9808.html>

⁸ Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2004. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Gobierno del Estado de México. 2004

4.7.1 Indicadores del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño

Los Indicadores utilizados en el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño son estándares requeridos como herramienta fundamental para medir o comparar los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad.

La utilidad de estos indicadores estriba en:

- Producir información que revele el desempeño de cualquier área de la institución y verificar el cumplimiento de sus objetivos en términos de resultados.
- Prevenir y detectar desviaciones en el logro de los objetivos.
- Contribuir a mejorar la operación diaria y consecuentemente, la producción de bienes y generación de servicios.
- Proporcionar información de calidad para integrar los reportes e informes de avances.

Los indicadores, se usan para captar la esencia del desempeño, tanto de los programas como de los ejecutores, desde distintos ángulos, en especial, desde la óptica de la ciudadanía; además, proporcionan una idea cercana y objetiva de los resultados que se están obteniendo. En su construcción se estudian las características más adecuadas para monitorear y evaluar los programas, las actividades institucionales y los proyectos, tales características son:

- La **eficiencia**: para medir el buen uso de los recursos; en donde los principales aspectos a evaluar pueden ser:
 - Gasto ejercido
 - Personal disponible
 - Tiempo transcurrido
 - Equipo o herramientas utilizadas u otro
 - Quejas atendidas

$$\frac{\text{Gasto Ejercido}}{\text{Número de quejas atendidas}}$$

$$\frac{\text{Número de quejas atendidas}}{\text{Número de empleados}}$$

- La **cobertura**: para identificar el alcance espacial y temporal de los bienes y servicios públicos; los aspectos susceptibles de ser medidos por este indicador son:
 - Objetivo: Resolver la quejas de los usuarios del sistema.
 - Población objetivo: Usuarios que levantan alguna queja.

$$\frac{\text{Número de usuarios atendidos}}{\text{Número total de usuarios}} \times 100$$

- La **eficacia**: para medir el impacto de las políticas públicas en las condiciones económicas y sociales de la población;

$$\frac{\text{Número de desempleados canalizados}}{\text{Número total de desempleados}} \times 100$$

- La **calidad**: para captar el nivel de satisfacción del ciudadano respecto a los bienes y servicios que recibe a cambio de sus contribuciones; la calidad puede cuantificarse en términos del defecto o consecuencia que producen los defectos o imperfecciones en los servicios o productos que brinda la dependencia. Por ejemplo:
 - Producto o servicio = Quejas atendidas
 - Posibles defectos = * Largo tiempo de resolución o resolución incorrecta
 - Efecto o consecuencia = Retramitación o inconformidad.

$$\frac{\text{Número de inconformidades con resolución}}{\text{Número total de quejas atendidas}} \times 100$$

- La **equidad**: para evaluar el impacto redistributivo del gasto en la sociedad.

$$\frac{\text{Presupuesto entregado (a tiempo y en cantidad suficiente)}}{\text{Presupuesto calendarizado y disponible}} \times 100$$

Los ejecutores podrán construir indicadores de servicio al interior de cada dependencia y entidad para fijar estándares de calidad, de eficiencia, de eficacia y de cobertura de los bienes y servicios que producen. El espíritu que impulsa el diseño y el uso de los indicadores es que los ejecutores cuenten con un sistema que les permita conocer, basados en criterios objetivos, si su gestión está mejorando.⁹

⁹ Modernización del Sistema Presupuestario en el Sector Público,
<http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9808.html>

Algunos de los indicadores de desempeño que pueden ser utilizados como herramienta en el Control Presupuestal son los siguientes:

INDICADOR	FORMULA DE CÁLCULO	UNIDAD DE MEDIDA	INTERPRETACION
Eficiencia Administrativa	$\text{Gasto corriente} / \text{Gasto total} \times 100.$	%	Permite determinar la proporción de gasto corriente que se esta destinando del gasto total para hacer frente a las funciones de gobierno.
Nivel de Cumplimiento	$\text{Presupuesto ejercido} / \text{Presupuesto autorizado} \times 100.$	%	Refleja la efectividad con que la administración ejerce el control sobre sus egresos, manifestando si existe disciplina en el gasto de los recursos.
Grado de endeudamiento	$\text{Deuda Acumulada total} / \text{Gasto neto total} \times 100.$	%	Muestra la proporción que guarda la deuda total acumulada (saldo actual de la deuda) con respecto al gasto que se realiza en un ejercicio presupuestal.
Presupuesto per cápita	$\text{Monto total del presupuesto} / \text{Número de habitantes}$	Pesos x habitante.	Identifica la cantidad que en promedio se gasta en cada persona, respecto al monto total del presupuesto anual.

Es incuestionable la importancia que representa el uso de los indicadores para la evaluación del desempeño de la actuación gubernamental, sin embargo, y considerando que éstos son en su mayoría de carácter meramente cualitativo, es necesario que las dependencias y entidades públicas presten mayor atención en la implementación de indicadores que midan el ejercicio del presupuesto asignado a cada una de sus propias áreas, y que no solamente se evoquen, como suele suceder, a desarrollar indicadores que midan el cumplimiento de objetivos y metas.

4.8 Mecanismos de Control

Como ya se ha mencionado anteriormente, el control presupuestal es la etapa del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas.

De tal manera que, para coadyuvar al puntual cumplimiento de lo arriba expuesto, los mecanismos de control más eficientes se encuentran en las técnicas que aplican la Contabilidad Gubernamental, la Cuenta Pública, la Auditoría y la Fiscalización.

4.8.1 Contabilidad Gubernamental

La administración pública, al igual que las empresas privadas, ejecuta una serie de funciones materiales y técnicas utilizando recursos financieros y humanos a su servicio. De esta manera, la Administración Pública, a fin de cumplir con sus funciones inherentes, realiza una serie de funciones orientadas fundamentalmente a la gestión, control e información.

Paul Carceller afirma que “la contabilidad, en el sentido más amplio del término, tiene el objeto, por un lado, de descomponer los diversos aspectos o elementos de esta actividad, presentándolos y clasificándolos en cuentas definidas en función de principios racionales, y por otro, de atribuir a cada uno de estos elementos un valor en dinero, único término común que permite materializarlos, verificar su exactitud y conservar su memoria”.

Atendiendo a sus fines, así como a sus técnicas formales, la contabilidad privada y la pública son idénticas, pero son diferentes en cuanto a su reglamentación general. La diferencia más importante proviene del hecho de que la actuación y los fines de la administración pública, aún tratándose de empresas del Estado, responden a una serie de concepciones que en ningún momento son propias de las empresas privadas; es un hecho que éstas tienen como finalidad primordial la obtención de ganancias y el incremento de su patrimonio, por lo cual hacen los esfuerzos necesarios para no perder su equilibrio financiero ante la competencia de otros organismos similares.

Asimismo, Paul Carceller y George Mass sostienen que “la contabilidad pública, contabilidad de control, registra las operaciones de gastos e ingresos, sin hacer referencia ni a su aspecto patrimonial ni a su repercusión en los movimientos de Tesorería. Tiene, simplemente, por un lado, la finalidad de hacer respetar el programa trazado por la autoridad encargada del servicio (por consiguiente, en el marco presupuestario aprobado por esa autoridad), y por otro, de garantizar que los caudales públicos se utilicen con regularidad jurídica y financieramente.”

La contabilidad pública que se inserta en el marco presupuestario tendrá que ajustarse a las estructuras jurídicas y administrativas y a la propia naturaleza de la dependencia con el fin de ser operativa y eficaz.

La contabilidad pública, si bien sigue los mismos principios técnicos de la privada, no se orienta directamente hacia un estado de pérdidas y ganancias. Asienta los movimientos financieros en un sistema de registro que sigue normas técnicas, pero **su finalidad no es la obtención de datos que permitan conocer las pérdidas y las ganancias, sino fundamentalmente para comprobar el ejercicio presupuestario previamente aprobado.** También tiene por objeto determinar las obligaciones y las responsabilidades de los responsables del manejo de los ingresos y los egresos públicos, así como posibilitar la elaboración de un documento unitario que contenga la totalidad de la información financiera para su análisis y su aprobación por el Congreso que corresponda.

La contabilidad pública incluye necesariamente las cuentas para registrar los activos, los pasivos, el capital o patrimonio, los ingresos, costos y gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas. Estos registros constituyen la base del sistema de contabilidad desde un punto de vista administrativo, y sirven además para ejercer control permanente de las actividades financieras de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

La contabilidad es un instrumento de suma importancia si de medir la eficiencia y controlar a los responsables en la administración de los fondos públicos se trata. De acuerdo con Faya Viesca, existen 5 principales objetivos que persigue la contabilidad gubernamental:¹⁰

- a) Proveer información:
 - Al Congreso, al rendir la cuenta pública
 - A los administradores, para la toma de decisiones
 - A los niveles superiores, para determinar políticas
 - Al pueblo, sobre el empleo de recursos públicos

- b) Proporcionar un registro
 - Preciso
 - Sistemático
 - Permanente

- c) Permitir la Programación
A base de: Información Financiera Histórica

- d) Controlar a través de sus registros
 - Programas
 - Recursos financieros y materiales

- e) Comparar
 - Resultados con planes

Con certeza se puede afirmar que la contabilidad gubernamental es un imperativo porque posibilita que el Ejecutivo cumpla con su obligación constitucional de presentar la Cuenta Pública ante el Congreso respectivo para su revisión. No sería posible presentar la Cuenta Pública en forma ordenada y coherente si antes no se tiene el presupuesto básico que posibilita la elaboración de aquella. Este presupuesto básico es la ordenación sistemática y metódica según técnicas establecidas, que es precisamente la contabilidad gubernamental.¹¹

¹⁰ Faya Viesca, Jacinto. Idem. p. 271

¹¹ En la actualidad, y por disposición del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, se está llevando a cabo la implementación de la Digitalización de la Cuenta Pública, a efecto de simplificar y eficientar la revisión de ésta.

La Contabilidad Gubernamental en el Estado de México

La normatividad para la regulación de la Contabilidad Gubernamental en el Estado de México se encuentra plasmada, principalmente, en el Título Décimo Primero “*De la Contabilidad Gubernamental y la Cuenta Pública*”, del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Dicho documento establece que la Contabilidad Gubernamental presenta dos objetivos fundamentales:

- I. Registrar contable y presupuestalmente los ingresos y los egresos públicos, y las operaciones financieras,
- II. Informar sobre la aplicación de los fondos públicos, para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y programación de la gestión gubernamental y para la integración de la cuenta pública.

Básicamente, el registro contable y presupuestal que ejecuta el Gobierno del Estado de México se resume de la siguiente manera:

- a) El registro contable y presupuestal se ejecuta conforme al sistema y políticas de registro que previamente ha sido establecido por la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración de común acuerdo con la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México,
- b) El sistema de contabilidad se diseña sobre base acumulativa total y se opera en forma que facilita la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos e ingresos y, en general, posibilitando la medición de la eficacia y eficiencia del gasto público,
- c) El registro contable y presupuestal de las operaciones financieras que realicen las dependencias y entidades gubernamentales se realizará en un plazo no mayor a los cinco días,
- d) Todo registro contable y presupuestal debe estar soportado con los documentos comprobatorios originales, los que deben permanecer en custodia y conservación de las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas que ejercen el gasto, y a disposición del órgano técnico de fiscalización de la Legislatura y de los órganos de control interno, por un término de cinco años contados a partir del ejercicio presupuestal siguiente al que corresponda,
- e) Para el registro de las operaciones financieras, la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración y el órgano técnico de fiscalización de la Legislatura, de común acuerdo, elaboran el manual de contabilidad que está integrado por el catálogo de cuentas, su instructivo y la guía contabilizadora. Dicho catálogo de cuentas está integrado, a su vez, por cuentas de activo, pasivo, patrimonio, resultados deudoras, resultados acreedoras, y las de orden, que entre otras comprenderán las presupuestales,

f) Mensualmente dentro de los primeros veinte días hábiles la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración envían para su análisis y evaluación al órgano técnico de fiscalización de la Legislatura, la siguiente información:

I. Información contable:

- A) Estado en posición financiera y sus anexos
- B) Estado de resultados
- C) Estado de origen y aplicación de recursos o flujo de efectivo

II. Información presupuestal

- A) Estado de ingresos y egresos
- B) Estado comparativo de ingresos
- C) Estado comparativo de egresos
- D) Modificaciones al presupuesto aprobado

III. Información de la obra pública

- A) Obras en proceso y gasto ejercido
- B) Obras concluidas y su costo

Adicionalmente, para el registro y control presupuestal, las unidades ejecutoras, envían mensualmente a la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración el avance presupuestal en su fase de comprometido, devengado y ejercido, y trimestralmente el avance programático correspondiente y adicionalmente el resumen de metas por proyecto; todo lo anterior, utilizando el *Sistema de Presentación del Dictamen Fiscal (SIPRED)*.

4.8.2 Cuenta Pública

El Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2004 define la Cuenta Pública como “el documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno, con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos del Estado, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Estatal rinde a la H. Legislatura local”¹².

Derivado de la actividad financiera de los Estados se genera un documento denominado Cuenta Pública, el cual resulta de los gastos efectuados por los gobiernos durante un período determinado. Como bien se indica en el párrafo que antecede, la Cuenta Pública contiene información contable, financiera, presupuestal y económica relativa a la gestión gubernamental y constituye la justificación de los gastos y del cumplimiento de los programas autorizados en los decretos de presupuesto. Asimismo, la Cuenta Pública es la consolidación de las contabilidades de las dependencias y entidades del gobierno y que se señalan en el documento presupuestario, cuya revisión es anual y permite que el órgano

¹² Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2004. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Gobierno del Estado de México. 2004

legislativo correspondiente participe en la revisión del gasto público, otorgando validez a la actividad financiera del ejecutivo.

La Cuenta Pública en el Estado de México

De acuerdo con lo establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, la Cuenta Pública “se constituye por la información económica, contable, presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestre los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.”

Como parte de la Cuenta Pública, se informa a la Legislatura Local sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo del Estado de México y el avance de los programas.

Adicionalmente, son remitidos a la Legislatura de manera trimestral el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo del Estado y del avance de los programas en los meses de abril, julio y octubre y el trimestre correspondiente al cierre del ejercicio, se realiza con la Cuenta Pública.

Con base en los estados contables y presupuestales, se formula la Cuenta Pública, para su presentación a la Legislatura. Dicha presentación deberá considerar la siguiente clasificación:

- I. Económica.- integrando la presentación por capítulo y naturaleza del gasto,
- II. Administrativa.- relacionando el gasto por las unidades que lo ejecutaron,
- III. Económico-administrativa.- combinando las presentaciones anteriores.

Posteriormente, una vez recibida la información en la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, ésta procede a clasificar, cuando sea necesario, la información que les proporcione las diferentes dependencias, entidades públicas y unidades administrativas, para efectos de la consolidación y presentación de la Cuenta Pública.

4.8.3 Auditoría

El marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública, en cualquiera de sus ámbitos, confiere a las dependencias y entidades públicas la responsabilidad del registro, coordinación y control de las operaciones, así como la evaluación de los resultados de los programas a los que son destinados los recursos públicos. Estos funcionarios necesitan tomar medidas que les permitan cerciorarse de la realidad y regularidad de las transacciones ejecutadas y conocer el avance cualitativo y cuantitativo hacia los fines perseguidos; esto es juzgar la efectividad, la eficacia y eficiencia de la gestión pública a su cuidado.

El uso de la Auditoría como mecanismo para valorar la eficiencia de la gestión pública es reciente. La General Accounting Office (GAO), órgano competente en la materia del Gobierno de los Estados Unidos, publicó en junio de 1972¹³ por primera vez, normas de auditoría específicas para las operaciones gubernamentales.

La Auditoría es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública, con objeto de comprobar que éstas coadyuven de manera eficiente a los objetivos del Estado. La Auditoría se define como “un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados, cuyo fin consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como establecer si dichos informes se han elaborado observando los principios establecidos para el caso”.¹⁴

De acuerdo con el glosario de términos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la Auditoría “es el examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación.”¹⁵

De acuerdo con Issard, las Auditorías en el sector público se clasifican en¹⁶:

- **Auditorías horizontales**

- Administrativas.- evalúan la organización, funcionamiento, políticas y sistemas de las dependencias y entidades públicas, asimismo, revisan el acatamiento de sus obligaciones legales y administrativas.
- De operaciones.-se asegura que se hayan registrado todas las operaciones efectuadas, su pertinencia y validez, y que los documentos que las acreditan satisfagan los requisitos legales y administrativos que los legitiman.
- Financieras.- se cercioran a) de que los estados contables de las entidades se formulen de conformidad con los principios de contabilidad aplicables, y presenten de manera fidedigna la situación de las entidades en la fecha a que se refieren o la forma en que se integraron los resultados, en que se efectuó el flujo de efectivo y en que se generaron y aplicaron los recursos durante el período considerado; b) en lo relativo a los presupuestos por programas y otros estados financieros.
- De evaluación de programas.- determinan el grado en que se alcanzaron los objetivos del programa y el valor de los recursos empleados para su logro.

¹³ Issard A., Carlos. *Auditoría de las Operaciones de Gobierno. Fondo de Cultura Económica, México. 1979. pp. 11*

¹⁴ American Accounting Association

¹⁵ Glosario de términos, Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, <http://www.poderlegislativo.gob.mx/Osfem/>

¹⁶ Issard A. Carlos, Idem. pp. 36.

- **Auditorías verticales**

- De la Organización General.- estudia los objetivos, la estructura y los mecanismos de coordinación de la organización general; la difusión de sus políticas y normas de actividad; los principios adoptados para la dirección; la descentralización y la participación en las decisiones; los grandes rasgos del sistema de descripción de puestos y de evaluación del desempeño del personal; el uso que se da a la información general y a la financiera; las características, el alcance y el control con que opera el sistema de planeación y presupuesto, y los métodos adoptados para el registro de las transacciones.
- De Recursos Humanos.- cercioran que el personal: a) Desarrolle una función encaminada al logro de un objetivo o a la realización de una actividad útil; b) Ocupe una plaza congruente con dicha función; c) Sea el idóneo para cumplir con su cometido; d) Tenga un volumen de trabajo que justifique la jornada de labores, y e) Participe en programas formales de descripción de puestos, de adiestramiento y desarrollo, y de evaluación y promoción.
- De Recursos Materiales.- a grandes rasgos verifican: a) Que las disposiciones reguladoras de las adquisiciones, guarda, manejo y distribución de los bienes, y de la contratación de servicios, permitan su máximo aprovechamiento; b) Que los precios y términos de compra cumplan con los supuestos óptimos de operación; c) Que los materiales consumidos satisfagan necesidades efectivas en las mejores condiciones de calidad, precio y servicio posibles, congruentes con sus características y tomando en cuenta los usos a que se destinan; d) Que los equipamientos estén en relación razonable con el número de usuarios, y se sujeten a programas de mantenimiento preventivo para reducir las fallas en su operación y aumentar su vida útil, y e) Que los servicios contratados se presten efectivamente y sean útiles para la operación.
- De Recursos Financieros.- los objetivos generales de las revisiones de recursos financieros pueden bosquejarse de esta manera: a) Que no se mantengan recursos ociosos, ya sea en efectivo o por exceso de inversiones en relación con las necesidades de operación; b) Que todos los ingresos se depositen a la brevedad posible para permitir el mejor aprovechamiento de los recursos; c) Que los pagos se hagan oportunamente para obtener mejores precios y servicios, y d) Que los pasivos financieros asumidos estén debidamente autorizados por el órgano de responsabilidad competente.
- De Eficiencia y Productividad.- el objetivo principal de este tipo de auditorías es asegurarse de que la generación y empleo de los recursos se lleve a cabo con el menor costo y esfuerzo, así como que se obtenga el máximo provecho de las instalaciones y equipamientos de que se dispone y de los recursos que se consumen.

La Auditoría es parte importante en el proceso de rendición de cuentas, dado que aporta juicios independientes sobre la credibilidad de la información que proporcionan los funcionarios públicos acerca de la manera como cumplieron con

sus responsabilidades. La Auditoría también puede ayudar a quienes toman las decisiones, a mejorar la eficiencia, economía y efectividad de las operaciones gubernamentales al identificar en qué puntos se necesitan mejoras.

La Auditoría en el Estado de México

A fin de fortalecer la objetividad, la transparencia, la legalidad y el uso racional de los recursos públicos, y alcanzar niveles óptimos de eficiencia y eficacia, la Secretaría de la Contraloría y los órganos de control interno programan las acciones de control y evaluación con base en una metodología de evaluación de riesgos.

La auditoría gubernamental efectuada por la Secretaría de la Contraloría se enfoca principalmente a la revisión del cumplimiento de disposiciones legales y normativas, del ejercicio de recursos públicos, procesos, obra pública y tecnologías de información y comunicaciones, en las dependencias, organismos auxiliares y municipios¹⁷.

Asimismo, la Secretaría de la Contraloría desarrolló el Sistema Estratégico de Administración (SEA), integrado por seis módulos, y el Sistema Automatizado de Auditoría de Obra (SAO), a fin de contar con herramientas que permitan la optimización de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, coadyuvando a la obtención de mejores niveles de desempeño y calidad en las funciones a desarrollar.

Sistema Estratégico de Administración

El Sistema Estratégico de Administración (SEA), está compuesto por registros únicos y niveles de acceso de información conforme al ámbito de responsabilidad, que permite monitorear los resultados alcanzados de los diferentes programas y acciones relacionados con el control y evaluación de la gestión pública, de igual forma da seguimiento a las funciones que realizan la dependencia y los órganos de control interno, a fin de contar con información en tiempo real, actualizada y confiable en apoyo a la supervisión y toma de decisiones.

El sistema contribuye a modernizar, estandarizar y normalizar la gestión, y a un mejor cumplimiento de la normatividad, propiciando mayor objetividad y transparencia en el quehacer de la Secretaría y órganos de control interno.

El SEA ha generado ahorros, reduciendo traslados, ausencias laborales, reproducción de formatos, así como el uso de papel, espacios y mobiliario para archivo, mediante sus seis módulos, que operan en una plataforma en red, en

¹⁷ Sólo se auditan los recursos estatales transferidos a municipios y los derivados del Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado “Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaboración en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”, (DOF 5 de diciembre 2001)

ambiente Web, internet y/o intranet, con un avanzado esquema de seguridad informático, que garantiza en su caso, la confidencialidad de la información¹⁸.

Los módulos que lo integran son:

- Sistema de programación y registro de auditorías (SPRA)
- Sistema de auditorías conjuntas (SAC)
- Sistema integral de contraloría social (SICOSO)
- Sistema integral de responsabilidades (SIR)
- Manifestación de bienes (DECLAR@NET)
- Tableros de control

Sistema Automatizado de Auditoría de Obra

El Sistema Automatizado de Auditoría de Obra (SAO), es un sistema automatizado que reconoce las mejores prácticas del proceso técnico de auditoría de obra pública, el cual estandariza, da mayor transparencia, profundidad y alcance en la ejecución de los trabajos, para fortalecer la política de control preventivo y objetividad de las acciones de fiscalización.

Genera elementos de autocontrol para el auditado e identifica áreas de oportunidad de mejora o de riesgo, emite observaciones con mayor sustento técnico y jurídico, al tiempo de evaluar la calidad del trabajo que realizan los auditores y mayor oportunidad en el proceso de supervisión y toma de decisiones.

El proceso de auditoría es integral, sincrónico, autosuficiente, con un alto nivel de seguridad técnico e informático, el cual se compone de 4 módulos, 12 submódulos y 31 cédulas.

Incorpora tecnología de punta que facilita el cálculo electrónico de volumen de obra y precios unitarios, que contribuyen a una mayor objetividad, rapidez y exactitud en la calidad de revisión de las obras, aplicando pruebas no destructivas, tales como: opus ole, cartomap, esclerómetro digital, pachómetro, compactómetro, pistola windsor y estaciones totales terrenas, lo anterior permite la captura y procesamiento de la información en campo; al concluir la revisión.¹⁹

Como puede observarse, la Auditoría resulta una parte importante en el proceso de rendición de cuentas por parte del Gobierno del Estado de México, dado que aporta juicios independientes sobre la credibilidad de la información que proporcionan los funcionarios públicos acerca de la manera como emplearon los recursos en el cumplimiento de sus responsabilidades.

¹⁸ Datos publicados en el website de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, <http://www.secogem.gob.mx/portal/Tecnologiasde laInformacion/SEA.htm>

¹⁹ Datos publicados en el website de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, <http://www.secogem.gob.mx/portal/Tecnologiasde laInformacion/SAO.htm>

4.8.4 Fiscalización

La fiscalización es percibida como el conjunto de actividades tendientes a comprobar si lo previsto se alcanza con las características de calidad, cantidad y oportunidad requeridas. Asimismo, constituye el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del gobierno. “Cualquier proceso fiscalizador inevitablemente deberá conceptualizarse como un mecanismo de comprobación selectiva”.²⁰

Tomando como referencia el glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, este concepto “...se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de Auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.”²¹ En este sentido, se infiere que es el acto y efecto *a posteriori* que vigila y controla el uso de los recursos públicos conforme a la ley que norma su ejercicio, generalmente es llevada a cabo por una autoridad jerárquicamente superior a la fiscalizada, al igual que la Auditoría, su resultado final se concreta en un dictamen, la actividad se apoya en las funciones del órgano interno de control, solicitando a éste los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto público, y la demás información que resulte necesaria para llevar a cabo sus facultades. En este sentido se identifican las siguientes fases en su ejecución:

- a) Prevenir: esta actividad presume el supuesto de planear, determinando el tipo de revisión y su modalidad, para lo cual se requerirá a la organización fiscalizada los documentos necesarios y correspondientes.
- b) Detectar: depende en gran parte de la capacidad y conocimiento del fiscalizador, por lo que se apoya principalmente en las Normas Generales de Auditoría Pública y en los Principios Generales de Contabilidad Gubernamental, lo que determinará la calidad de la revisión, generalmente cuando en la detección se observa una responsabilidad que suponga un manejo indebido, se registran las medidas correctivas pertinentes.
- c) Dictaminar: consiste en registrar, en informes finales, pliegos de observaciones y otro tipo de instrumentos, las opiniones, sugerencias, comentarios y responsabilidades, basados tanto en cifras como en planeamientos legales lógicos para así solventar y rectificar los programas, procedimientos y resultados de la organización de que se trate.

²⁰ Pérez Saavedra, Javier. “La Auditoría Gubernamental en el contexto de la Administración Pública en México”, Revista de Administración Pública 57/58. ene-jun, ediciones INAP, México, 1984, p.90

²¹ Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal,
<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>

- d) 1) Sancionar: siendo que esta actividad se desarrolla con el principio de una división funcional y superioridad jerárquica, las observaciones, sugerencias y responsabilidades que deriven de la fiscalización de omisiones, inducciones y comisiones, son sujetas de seguimiento y sanción a quienes se haga referencia en el dictamen. Las sanciones se clasifican, según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en: 1) amonestación pública o privada, 2) suspensión o destitución del puesto, 3) inhabilitación para desempeñar un empleo, y 4) sanciones económicas.

La Fiscalización en el Estado de México

En el Estado de México, y de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, las funciones de revisión, fiscalización y calificación de las cuentas públicas en las diversas dependencias, ayuntamientos y organismos del Estado, son facultad exclusiva de la Legislatura Local.

Para efectos de la ejecución de la Fiscalización, la Legislatura Local del Estado se auxilia en el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), el cual, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, está dotado de autonomía técnica y de gestión.

En el caso del Estado de México, son sujetos a las acciones de fiscalización:

- Los Poderes Públicos del Estado,
- Los municipios integrantes de la entidad estatal,
- Los organismos autónomos,
- Los organismos auxiliares, y
- Los demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios y, en su caso, de la Federación.

La fiscalización superior se realiza en forma posterior a la presentación de las cuentas públicas; así como de manera externa, independiente y autónoma de cualquier forma de control y evaluación internos (como podría ser la Auditoría) de las entidades fiscalizables.

La revisión y fiscalización de las cuentas públicas tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados, así como el cumplimiento de los programas autorizados. Por otro lado, la fiscalización permite vislumbrar si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

Las cuentas públicas son presentadas al Órgano Superior de Fiscalización para su revisión y fiscalización superior en la forma y plazos establecidos por la ley correspondiente.

El Gobernador del Estado, por conducto del titular de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración presenta a la Legislatura la Cuenta Pública del Estado del ejercicio inmediato anterior, a más tardar el quince de mayo de cada año.

Los Presidentes Municipales presentan a la Legislatura las cuentas públicas anuales de sus respectivos municipios, del ejercicio inmediato anterior, dentro de los quince primeros días del mes de marzo de cada año; asimismo, los informes mensuales son presentados dentro de los veinte días posteriores al término del mes correspondiente.

Los informes mensuales que remiten los ayuntamientos, contendrá un oficio de presentación a la firma del Presidente Municipal y cinco discos compactos, en dos tantos, con la siguiente información:

Disco 1: Información Contable y Administrativa.

- 1.1. Estado de Posición Financiera y sus anexos.
- 1.2. Estado Patrimonial de Ingresos y Egresos Mensual y Acumulado.
- 1.3. Flujo de Efectivo.
- 1.4. Balanza de Comprobación.
- 1.5. Diario General de Pólizas.
- 1.6. Actualización de Inventarios.
- 1.7. Relación de Donativos Recibidos.
- 1.8. Conciliación Bancaria.
- 1.9. Análisis de Antigüedad de Saldos.
- 1.10. Reporte de Recuperaciones por Cheques Devueltos.
- 1.11. Relación de Préstamos por Pagar al GEM.
- 1.12. Relación de Documentos por Pagar.

Disco 2: Información Presupuestal.

- 2.1. Estados Comparativos de Ingresos y Egresos.
- 2.2. Estado de Avance Presupuestal de Ingresos y Egresos.
- 2.3. Programas Municipales.

Disco 3: Información de Obra.

- 3.1. Obras Públicas.
 - 3.1.1. En Proceso.**
 - 3.1.1.1. Por Administración.
 - 3.1.1.2. Por Contrato.
 - 3.1.2. Terminadas.**
 - 3.1.2.1. Por Administración.
 - 3.1.2.2. Por Contrato.
- 3.1.3. Reparaciones y Mantenimientos.
- 3.1.4. Apoyos.
- 3.1.5. Reporte de Avance Mensual Ramo 33.

Disco 4: Información de Nómina.

- 4.1. Nómina General.
- 4.2. Reporte de Remuneraciones de Mandos Medios y Superiores.
- 4.3. Nómina General DIF.*
- 4.4. Reporte de Remuneraciones de Mandos Medios y Superiores DIF.*

Disco 5: Información Financiera/Presupuestal del DIF.*

- 5.1. Determinación de existencias de fondos públicos municipales.
- 5.2. Conciliación de efectivo.
- 5.3. Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos.
- 5.4. Estado Comparativo Presupuestal de Egresos.
- 5.5. Actualización de Inventarios.

* No aplica para organismos descentralizados de agua.

El Órgano Superior de Fiscalización tendrá un plazo improrrogable que vence el 30 de junio del año en que se entreguen las cuentas públicas, para realizar su examen y rendir a la Legislatura el correspondiente informe de resultados, mismo que tendrá carácter público. Dicho informe deberá contener como mínimo:

- El resultado de la revisión de la respectiva cuenta pública,
- El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, respecto de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes,
- Los resultados de la gestión financiera,
- La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en las respectivas leyes de ingresos, presupuestos de egresos y en las demás normas aplicables en la materia,
- En su caso, el análisis de las desviaciones presupuestales,
- Los comentarios de los auditados,
- Las irregularidades que se detecten en el uso y manejo de los recursos, y
- Las observaciones y recomendaciones que se deriven de la revisión.

Asimismo, el informe de resultados deberá elaborarse considerando los principios de contabilidad gubernamental y las disposiciones legales aplicables.

Conclusiones

El Estado, como una sociedad humana establecida en un territorio, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano con la finalidad de obtener el bien público temporal formando una institución con personalidad moral y jurídica, da pauta a la concepción del gobierno como la representación física de éste ante la sociedad, quien a su vez, tiene en sus manos la importancia fundamental de llevar a cabo las funciones del primero.

Derivado de ello, surge un conjunto de actividades preordenadas encaminadas a la persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal, dicho conjunto será identificado como Administración Pública.

La forma que ha adoptado el Estado mexicano se caracteriza, entre otros factores, por ser Federal, al encontrarse constituido por estados libres y soberanos unidos en una Federación. Uno de esos Estados libres y soberanos es precisamente el Estado de México.

Por otro lado, dentro de las funciones adjetivas de la entidad federativa, pero de suma importancia para el cumplimiento del fin último del gobierno, se encuentra la actividad financiera, la cual no sólo se vincula al cumplimiento de leyes y de objetivos políticos trascendentes; sino que también se centra en el crecimiento económico, la inversión y el ahorro, a través del establecimiento de estrategias que pretenden ser efectivas en la captación de ingresos y su aplicación y devolución a la sociedad a través de servicios públicos.

Uno de los elementos fundamentales de esta Actividad Financiera del estado es el Gasto Público, conceptualizado como las erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y

transferencia, realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que deberá obedecer a los principios de eficiencia, eficacia, economía, calidad, honestidad y transparencia, mismos que en materia financiera hacen referencia a un Estado de Derecho.

Para la observancia de las funciones y actividades vinculadas a las finanzas públicas, el Estado de México presenta una estructura organizacional simplificada y moderna, en la que cada Dependencia y Órgano Auxiliar cuenta con sus propias tareas predefinidas, evitando así duplicidad de funciones y sobrerregulación de los procesos.

Para el Ejercicio Fiscal del 2001 el Gobierno del Estado de México adoptó la técnica del Presupuesto por Programa y a partir de entonces, ha permanecido constante en el proceso de mejora al Sistema Presupuestario al consolidar dicha técnica que, dentro de los múltiples beneficios que proporciona, permite conocer la orientación del Gasto Público y su impacto en la sociedad; por lo cual, el Control del Gasto Público es entendido como una actividad primordial al permitir llevar a cabo la mejora continua de las actividades que realiza la administración estatal para dar cumplimiento a las demandas de la ciudadanía mexiquense.

Cabe señalar que en la entidad mexiquense los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado contemplados durante el período de 2001 al 2004, se alinearon al contenido del Plan de Desarrollo Estatal 1999-2005, empleando a partir del año 2000 como herramienta para su elaboración la Estructura Programática y el Clasificador por Objeto del Gasto, ambos, mecanismos que permiten retroalimentar y ajustar el proceso presupuestario a través de la identificación y asignación precisa de recursos financieros considerados en la fase de Planeación.

Asimismo, dichos mecanismos vinculan con elementos evaluatorios, las fases de planeación, programación y control, ya que permiten registrar el Ejercicio del Presupuesto de Egresos en tres dimensiones principales: Administrativamente identificando quién gasta; Económicamente al identificar en qué se gasta, y Funcionalmente definiendo el propósito del gasto. (Cuadro 1)

Lo cual resulta de suma utilidad al momento de analizar el ejercicio del gasto en el sentido de identificar lo referente al Gasto Corriente, que dicho sea de paso, representa un indicador sumamente ilustrativo, pues a mayor recurso destinado a cubrir el gasto Corriente menor será la eficiencia de la Administración Pública, ya sea a nivel federal, estatal y/o municipal:

$$\frac{\text{MAYOR GASTO CORRIENTE}}{\text{MENOR GASTO DE INVERSIÓN}} = \text{GOBIERNO DEFICIENTE}$$

No obstante hay que considerar que en el Estado de México, el gran peso presupuestal que constituye el pago de sueldos y salarios tiene su razón de ser en que éste se encuentra dirigido a solventar básicamente las funciones de desarrollo social, en cuanto que con estos recursos se cubre el pago de maestros, médicos, enfermeras, cuerpos policiales y de protección, agentes ministeriales y otros servidores públicos cuyas tareas están relacionadas con las actividades de asistencia social y prestación de servicios básicos.

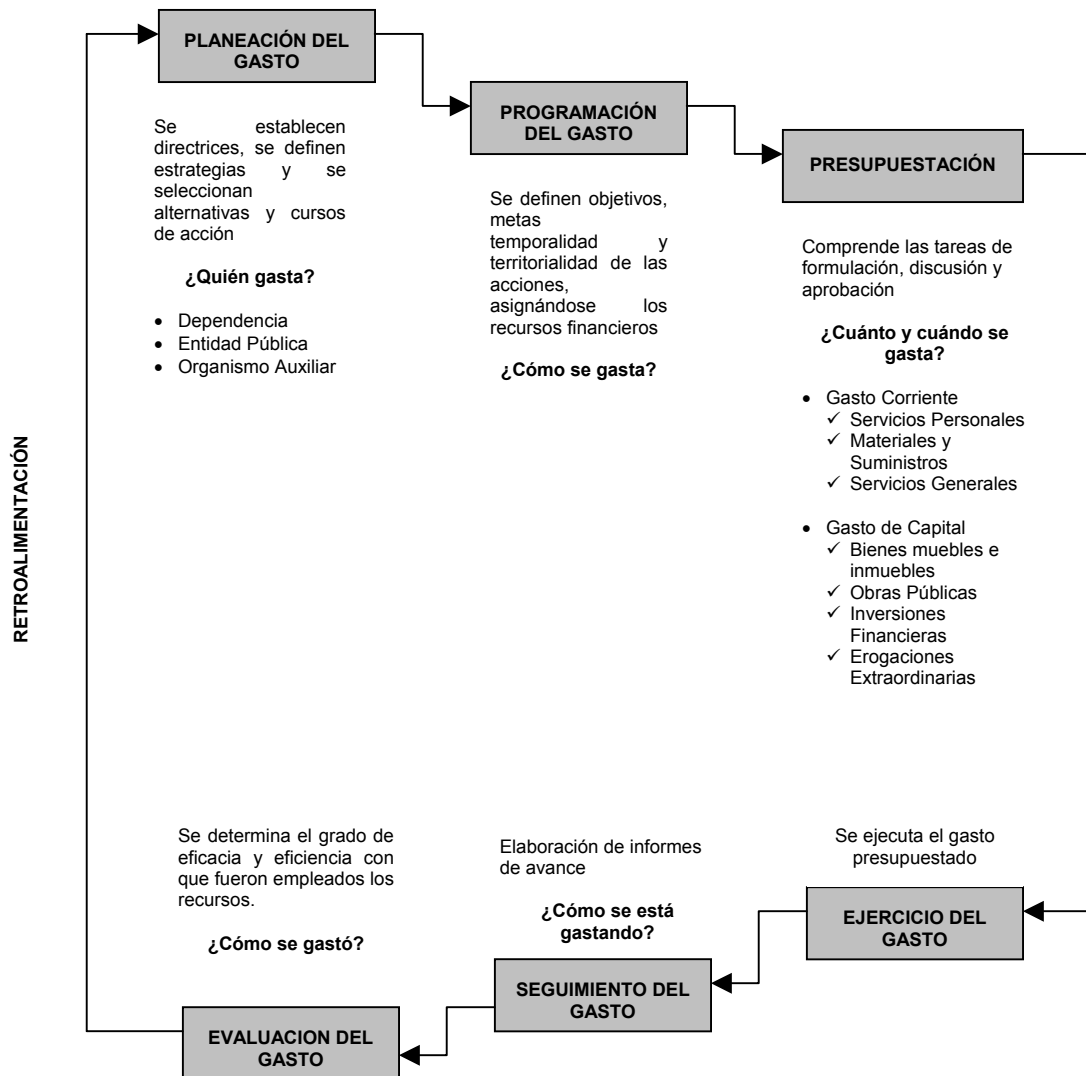
En el siguiente cuadro se ilustra lo expuesto en el párrafo anterior, siendo claro el grosor del presupuesto que abarca el gasto destinado a los Servicios Personales:

Presupuesto de Gasto del Poder Ejecutivo del Estado de México						
Concepto	2004	2003	2002	2001	2000	1999
TOTAL	68,753,285,981.00	60,482,357,000.00	50,867,207,900.00	47,983,921,080.00	45,640,067,800.00	36,869,444,000.00
Gasto Programable	54,797,357,909.00	47,715,140,100.00	38,046,639,686.80	36,963,964,580.00	36,303,103,200.00	29,206,792,000.00
Gasto Corriente	22,255,038,805.00	18,802,999,200.00	17,399,056,941.80	15,816,344,680.00	12,356,401,400.00	10,156,782,000.00
Servicios Personales	19,962,052,399.00	17,061,356,100.00	15,605,008,241.80	14,400,867,180.00	11,184,849,400.00	9,271,003,000.00
Materiales y Suministros	592,863,620.00	755,801,300.00	823,740,700.00	601,106,800.00	476,332,900.00	406,335,000.00
Servicios Generales	1,372,873,425.00	985,841,800.00	970,308,000.00	814,370,700.00	695,219,100.00	479,444,000.00
Transferencias	225,085,764.00	-	-	-	-	-
Inversiones Financieras	102,163,597.00	-	-	-	-	-
Transferencias a entidades	26,598,383,080.00	23,441,796,100.00	17,281,316,559.10	15,593,997,100.00	17,412,662,000.00	13,497,886,000.00
Gasto de Inversión	5,943,936,024.00	5,470,344,800.00	3,366,266,185.90	5,553,622,800.00	6,534,039,800.00	5,552,124,000.00
Bienes Muebles	50,000,000.00	46,000,500.00	33,240,460.10	36,629,800.00	18,008,100.00	62,465,000.00
Inversión Pública	3,848,732,420.00	3,460,075,800.00	2,718,651,366.00	4,352,993,000.00	2,327,170,900.00	1,939,777,000.00
FISM	236,564,220.00	231,486,400.00	197,644,354.80	-	-	-
FAFM	465,862,000.00	441,650,000.00	416,730,005.00	-	-	-
PASVN	1,342,777,384.00	1,291,132,100.00	-	1,164,000,000.00	4,188,860,800.00	3,549,882,000.00
Gasto no Programable	13,955,928,072.00	12,767,216,900.00	12,820,568,213.20	11,019,956,500.00	9,336,964,600.00	7,662,652,000.00
Participaciones y Aportaciones a Municipios	10,532,755,372.00	9,619,708,400.00	9,399,447,996.20	8,686,371,500.00	7,085,609,500.00	5,465,283,000.00
Servicio de la Deuda	3,423,172,700.00	3,147,508,500.00	2,900,889,168.00	2,333,585,000.00	2,251,355,100.00	2,197,369,000.00
Pago de la Deuda Flotante	-	-	520,231,049.00	-	-	-

Por otro lado, el Sistema de Evaluación del Desempeño fortalece la vinculación entre el Control Presupuestario y la etapa de Evaluación, considerando el papel fundamental de retroalimentación que guardan dentro del Proceso Administrativo Público.

Sin embargo, recalco la importancia que tiene el que las dependencias y entidades públicas presten mayor atención en la implementación de indicadores que midan el ejercicio del presupuesto asignado a cada una de sus propias áreas, y que no solamente se evoquen a establecer indicadores que midan el cumplimiento de objetivos y metas. Con la finalidad de obtener resultados no sólo cualitativos, sino también cuantitativos.

Cuadro 1
ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO



Como bien puede observarse en el gráfico, el gasto público resulta ser el instrumento más importante de las administraciones públicas, pues él posibilita la realización de los objetivos sociales, políticos, económicos y administrativos; éste se proyecta para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, asimismo, cubre el servicio de la deuda y realiza diversos pagos de transferencias, pensiones, jubilaciones y subsidios.

Es así que todos los mecanismos mencionados, apoyan a su vez, la retroalimentación de las bases y sistemas que se emplean para la generación de la Contabilidad Gubernamental y la Cuenta Pública; ambos, recursos que permiten la adecuada observancia en el ejercicio de los recursos, así como la orientación del gasto y las inversiones.

Los cuales, a su vez, presentan los elementos necesarios para que las instancias competentes lleven a cabo las Auditorías y Fiscalizaciones correspondientes, pudiendo así detectar si los objetivos estratégicos del gobierno estatal han sido cumplidos puntualmente.

En tal virtud, el establecimiento de lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina para el Control del Gasto Público por parte del gobierno del Estado de México, ha permitido iniciar una etapa de eficientación de las actividades hacendarias que realiza la administración estatal, a través de la optimización de los recursos con que cuenta dicha entidad. La puesta en marcha y el perfeccionamiento de diferentes mecanismos que regulen el desempeño de la gestión y el ejercicio de los recursos públicos, aumentan la eficacia, eficiencia y calidad de las acciones de la Administración Estatal.

Las leyes, acciones y organismos de control presupuestal implementados, pudieron constituirse en instrumentos efectivos para orientar las actividades que realizó la administración 1999-2005, tratando de dar cumplimiento a las demandas realizadas por la ciudadanía mexiquense, a través de la optimización de los recursos con que cuenta dicha entidad y la eliminación de improvisaciones y discrecionalidad en la ejecución de los mismos.

No obstante, vale la pena mencionar que en lo referente a la relación que guardan cada uno de los órganos de control y la propia Ley en esta materia, hay que prestar particular atención y fomentar la cabal aplicación de los ordenamientos

jurídicos por parte de los funcionarios, a fin de evitar que dicha normatividad se convierta en letra muerta.

Es importante promover, a la par de lo ya expuesto, un cambio de actitud de los funcionarios encargados del manejo de los recursos financieros, quienes deberán adquirir una comprometida vocación de servicio, y no sólo observar el estricto cumplimiento a lo establecido, por ejemplo, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual instituye que en lo referente a las obligaciones de los servidores públicos respecto al manejo de recursos económicos, éstos deberán formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y demás normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Esto es, dar cabal observancia al objetivo del gasto conforme a lo que es presupuestado y la consecución de los objetivos.

Si bien es cierto que las herramientas de control presupuestal adoptadas por el GEM pretenden eficientar el ejercicio del gasto, también lo es el que éstas no implican ni garantizan por sí mismas un estado sano de las finanzas públicas de la entidad. Es decir, la adopción de la técnica de presupuesto por programas no genera *per se* el incremento en el gasto asignado a la obra o servicios públicos, ni garantiza tampoco el decremento en el recurso fijado a los servicios personales.

Es evidente el hecho de que a falta expresa de mecanismos que regulen el ejercicio del gasto público de los gobiernos la legitimidad y legalidad de los mismos tenderá a ser frágil ya que la potestad absoluta en la toma de decisiones presupuestarias implicaría, en menor o mayor grado, el abuso de poder de los gobernantes y servidores públicos, toda vez que no existirían límites tanto en la asignación de recursos como en el incumplimiento de sus responsabilidades.

Por otro lado, cabe desatacar que a partir del ejercicio fiscal 2006 y con fundamento en los Artículos 8 fracciones XI, XXV y XXIX y 32 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México pondrá en operación el Sistema Integral de Fiscalización Electrónica SIFE, consistente en obtener por parte de las Entidades Fiscalizables, información digital y someterla a un proceso de fiscalización utilizando la misma tecnología.¹

Lo anterior representa un avance más en el proceso de mejora continua de las actividades de la Administración Estatal, pues dicho sistema permitirá eficientar la tarea de fiscalización de la Cuenta Pública de los Ayuntamientos que ejecuta el OSFEM al reducir los tiempos y simplificar el proceso mismo.

¹ Circular OSFEM/SE/766/05, <http://www.osfem.gob.mx>

Bibliografía

1. Acosta Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México, 1983
2. Aguirre Velásquez, Ramón. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1976.
3. Autores Varios. LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL. Ed. INDETEC, México, 1990.
4. Baranda, Marta. ESTADO DE MEXICO, UNA HISTORIA COMPARTIDA. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Gobierno del Estado de México, México, 1987.
5. Bobbio, Norberto. DICCIONARIO DE POLITICA. 9ª Edición, Siglo XXI Editores, México, 1995.
6. Castro Vázquez, Raúl. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL. 2ª Edición, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1999
7. Contraloría General de Glosa, MANUAL PARA LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN MUNICIPAL 2005. Gobierno del Estado de México, 2004
8. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México, 1975.
9. Fremont J., Lyden. PRESUPUESTO PÚBLICO. 1ª Edición, Ed. Trillas, México, 1983.
10. Faya Biseca, Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Ed. Porrúa, México, 1998.
11. Ferreiro Santana, Luis Alberto. INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. UNAM, México, 1976
12. Flores Zavala, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS: LOS IMPUESTOS. Ed. Porrúa, México, 1995.
13. Galindo Camacho, Miguel. TEORÍA DEL ESTADO. 4ª Edición, Ed. Porrúa, México, 2001.
14. Isaard, Carlos A. AUDITORIA DE LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
15. Jellinek, George. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954
16. Martner, Gonzalo. PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. Ed. Siglo XXI, México, 1998.

17. Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995.
18. Ortega Lomelín, Roberto. FEDERALISMO Y MUNICIPIO. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
19. Pardo, María del Carmen. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Ed. 1ª Edición, INAP, México, 1992.
20. Somers, Harold M. FINANZAS PÚBLICAS E INGRESO NACIONAL. Fondo de Cultura Económica, México, 1952.
21. Vázquez Arroyo, Francisco. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO. Ed. UNAM, México, 1982.
22. Weber, Max. EL POLITICO Y EL CIENTIFICO. Alianza Editorial, México, 1994.
23. Williams, Alan. FINANZAS PÚBLICAS Y POLITICA PRESUPUESTARIA. 2ª Edición, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1965.

Fuentes Electrónicas

<http://www.edomex.gob.mx>

<http://www.indetec.gob.mx>

<http://www.osfem.gob.mx>

<http://www.secogem.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

Leyes y Reglamentos Consultados

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
2. Código Financiero del Estado de México y Municipios
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
4. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
5. Ley Superior de Fiscalización del Estado de México
6. Reglamento Interno de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración
7. Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría
8. Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005
9. Manual de Normas y Políticas para el Ejercicio, Registro, Control y Evaluación del Gasto Público del Gobierno del Estado de México