

---

# La Modernización Administrativa de las Areas de Egresos Estatales

Armando Gómez Benítez



2003

---

---

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

Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur

C.P. 44500, Guadalajara, Jal.

Tel: (0133) 3669 5550

e-mail: [idtinformacion@indetec.gob.mx](mailto:idtinformacion@indetec.gob.mx)

Primera Edición, Mayo de 2003.

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN 970-674-074-0

Diseño: Arte y Comunicación,

Priv. Andrés Terán No. 8, Col. Americana.

C.P. 44600. Guadalajara, Jal. México.

Impreso en Impresiones y Servicios,

Fco. de Ayza No. 2561 S.L. Col. El Porvenir

Guadalajara, Jal. C.P. 44730.

Impreso en México - Printed in Mexico

---

---

# Contenido

Presentación .....	7
Introducción .....	11

## Capítulo 1

<b>Conceptos y Políticas para la Modernización Administrativa .....</b>	<b>15</b>
1.1.- Conceptos teóricos. ....	17
1.1.1.- Administración por Objetivos. ....	20
1.1.2.- Desarrollo Gerencial. ....	21
1.1.3.- Desarrollo Organizacional. ....	21
1.1.4.- Gestión de Calidad. ....	22
1.1.5.- Reingeniería. ....	23
1.2.- Descentralización de Funciones y Recursos. ....	25
1.3.- El Sistema Integral de Administración Financiera Federal. ....	26
1.4.- Homologación y Reforma de los Sistemas Presupuestarios Estatales. ....	29
1.4.1.- La Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública. ....	31
1.5.- La Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública. ....	33
1.5.1.- El Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública. ....	37
1.6.- El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. ....	42

## Capítulo 2

<b>Tipología Administrativa de las Secretarías de Finanzas .....</b>	<b>49</b>
2.1.- Secretarías de Finanzas. ....	54
2.1.1.- Comentarios. ....	58
2.1.2.- Características Orgánicas y Funcionales. ....	58

---

---

2.1.3.-	Características de las Áreas de Egresos. ....	58
2.2.-	Secretarías de Finanzas y Administración. ....	59
2.2.1.-	Origen de las Secretarías de Finanzas y administración. ....	59
2.2.2.-	Definiciones. ....	59
2.2.3.-	Atribuciones y Funciones de las Secretarías de Finanzas y Administración. ....	60
2.2.4.-	Comentarios. ....	70
2.3.-	Secretarías de Planeación y Finanzas. ....	71
2.3.1.-	Papel de las Secretarías de Planeación y Finanzas en los gobiernos estatales. ....	71
2.3.2.-	Origen de algunas Secretarías de Planeación y Finanzas. ....	72
2.3.3.-	Objetivos diversos. ....	72
2.3.4.-	Estructura Orgánica de las Áreas de Egresos. ....	72
2.3.5.-	Atribuciones y Funciones de las Secretarías de Planeación y Finanzas. ....	73
2.3.6.-	Comentarios. ....	83
2.4.-	Secretarías de Hacienda. ....	83
2.4.1.-	Papel de las Secretarías de Hacienda en los Gobiernos Estatales. ....	83
2.4.2.-	Estructuras Orgánicas y Funciones de las Áreas de Egresos. ....	84
2.4.3.-	Atribuciones y Funciones. ....	84
2.5.-	Tesorería General. ....	92
2.5.1.-	Papel de la Tesorería General en la Administración Pública Estat. ....	92
2.5.2.-	Estructura Orgánica y Funciones. ....	93
2.5.3.-	Atribuciones y Funciones. ....	93
2.5.4.-	Comentarios. ....	96
2.6.-	Secretaría de Finanzas y Tesorería General. ....	96
2.6.1.-	Papel de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General en la Administración Pública Estatal. ....	96
2.6.2.-	Estructura Orgánica. ....	96
2.6.3.-	Estructura Orgánica del Área de Egresos. ....	96
2.6.4.-	Atribuciones y Funciones. ....	96
2.6.5.-	Comentarios. ....	98
2.7.-	Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social. ....	98
2.7.1.-	Papel de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social en la Administración Pública Estatal. ....	98
2.7.2.-	Estructura Orgánica y Funciones. ....	99
2.7.3.-	Comentarios. ....	103
2.8.-	Comentarios Finales. ....	103

---

---

### Capítulo 3

<b>Las Areas de Egresos y Gasto Público Estatal</b> .....	105
3.1.- El Proceso de Gasto Público. ....	107
3.2.- La Estructura Financiera del Gasto Público Estatal. ....	113
3.2.1.- Aspectos Cualitativos. ....	114
3.2.2.- Aspectos Cuantitativos. ....	118

### Capítulo 4

<b>Una Alternativa de Organización para las Areas de Egresos Estatales</b> .....	131
4.1.- Consideraciones Generales. ....	133
4.2.- El Gasto Público como proceso. ....	134
4.3.- Ventajas. ....	135
4.4.- La estructura orgánica. ....	135
4.5.- Los Procesos y las Funciones Generales. ....	137
4.6.- Funciones Específicas. ....	139
4.6.1.- Titular del Area de Egresos. ....	139
4.6.2.- Area Pensante. ....	141
4.6.3.- Unidad de Planeación. ....	142
4.6.4.- Unidad de Programación. ....	144
4.6.5.- Unidad de Presupuesto. ....	145
4.6.6.- Unidad de Egresos. ....	147
4.6.8.- Unidad de Evaluación. ....	151
4.6.9.- Unidad de Informática ....	153
4.7.- Elementos para su aplicación. ....	154

### Capítulo 5

<b>Conclusiones y Sugerencias</b> .....	155
---	-----

---



---

# Presentación

**E**n los últimos años el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal evolucionado hacia el fortalecimiento de otras áreas propias de las finanzas públicas, y de esa manera se ha venido poniendo una gran atención en las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales en todo lo relativo al gasto público.

Las demandas e inquietudes que han surgido de los diversos grupos de trabajo del Subsistema Nacional de Gasto Público y particularmente de los Grupos de Trabajo de Presupuesto por Programas y de Sistema de Información de las Finanzas Públicas, han planteado entre sus objetivos la modernización y homologación de los sistemas presupuestarios y de contabilidad gubernamental y cuenta pública, ya que éstos constituyen dos de los principales instrumentos para la administración de los recursos públicos en el ámbito de las entidades federativas. Sin embargo, entre los resultados obtenidos por esos grupos se ha encontrado la existencia de una diversidad muy amplia de enfoques y modelos de organización y operación de las secretarías encargadas de las finanzas públicas estatales y de sus respectivas áreas de gasto público, lo cual se vuelve de alguna manera disfuncional cuando se trata de aplicar mecanismos e instrumentos de coordinación fiscal y financiera derivados de la aplicación de las políticas de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios.

Frente a esas inquietudes, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas decidió llevar a cabo una investigación que permitiera conocer cuál era esa variedad orgánica y funcional que presentaban las Secretarías de Finanzas del país y sus respectivas áreas de egresos, con objeto de formular una propuesta alternativa que aportara conceptos y criterios comunes que fueran susceptibles de aplicarse por esas áreas respetando sus marcos jurídicos vigentes y que les permita adquirir

---

mayor capacidad de gestión, de eficiencia y calidad en el manejo de los recursos públicos bajo nuevas normas, políticas de transferencias y esquemas de coordinación, programación, ejecución y control.

Para lograr ese propósito, se realizó el presente trabajo cuyo contenido se refiere en su primer capítulo a los conceptos teóricos y políticas públicas que giran en torno a la modernización administrativa y que se han mantenido como el marco de referencia para la consolidación del gasto público como una de las vertientes más importantes de las relaciones intergubernamentales en nuestro país.

En el segundo capítulo se hace un análisis descriptivo de la amplia variedad de dependencias de la administración pública estatal encargadas de las finanzas públicas y del conjunto de atribuciones y funciones que tienen asignadas para administrar el gasto público. Ese análisis se llevó a cabo con objeto de establecer las similitudes y diferencias que existen entre los diferentes tipos de secretarías y áreas de egresos como un primer paso para establecer los conceptos y modelos de organización y funcionamiento que prevalecen en el ámbito estatal en materia de gasto público y desde los cuales los gobiernos estatales hacen esfuerzos por coordinarse en las tareas de programación, ejecución y rendición de cuentas, y además por modernizar sus formas de organización y operación de acuerdo a las exigencias de la política de descentralización de funciones y recursos de tal forma que eleven sus niveles de eficiencia, eficacia y confiabilidad frente a los otros niveles de gobierno y frente a la ciudadanía.

En el tercer capítulo se presenta una visión del gasto público a partir del concepto de *proceso*, explicando cada una de las etapas que forman parte de él y se hace un análisis en términos cuantitativos y cualitativos de la importancia que tienen los recursos de origen federal que les son transferidos a los estados y municipios en el contexto de las finanzas públicas estatales, de tal manera que se pueda tener una idea más precisa de las implicaciones financieras y administrativas que tiene actualmente la estructura del gasto público de los gobiernos de los estados.

El cuarto capítulo contiene una propuesta alternativa para la organización y funcionamiento de las áreas de egresos a partir de la aplicación *del enfoque de procesos* a las actividades relacionadas con la administración del gasto público, el cual a su vez sirve de base para el diseño de una estructura orgánica que pueda ser adoptada por cualquier tipo de secretaría de finanzas o sus equivalentes, y que permitiría tener una visión y una operación más integral del proceso de administración del gasto público y atender las políticas y lineamientos propios de la administración estatal respectiva y los que se deriven de la coordinación intergubernamental en esa materia.

---

Por último, se presentan una serie de comentarios y sugerencias tanto de carácter teórico como empírico para llevar a cabo la aplicación de esa alternativa en el contexto de un proceso de cambio organizacional que toma en cuenta criterios estratégicos y de procesos para asegurar su viabilidad y realización práctica.

Es importante reconocer, que este trabajo no hubiera sido posible sin las valiosas opiniones, comentarios y aportaciones que hicieron destacados funcionarios de las áreas de gasto público, de las Secretarías de Baja California y Querétaro, y de las Secretarías de Finanzas y de Planeación y Gasto Público del Gobierno de Sonora, quienes siempre mostraron interés por compartir con Indetec sus experiencias para enriquecer su contenido. A todos ellos nuestro agradecimiento por su valioso tiempo, confianza y espíritu de cooperación durante las visitas que hizo personal técnico de este Instituto a sus entidades.

Este trabajo fue realizado por el Lic. Armando Gómez Benítez, Consultor Investigador de Indetec, bajo la supervisión del Lic. Javier Pérez Torres, Director General Adjunto de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lic. Juan Marcos Gutiérrez González  
Director General



---

# Introducción

La importancia del gasto público que realizan los gobiernos federal, estatales y municipales en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, así como la normatividad y los mecanismos de ejercicio y control derivados de la política de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos locales, junto con las necesidades de modernización y homologación de los principales instrumentos del gasto público, los sistemas presupuestarios y de contabilidad gubernamental de los gobiernos estatales, han generado que el gasto público haya cobrado características especiales durante los últimos años y, esto a su vez, ha hecho que, entre las Dependencias de la Administración Pública Estatal que tienen a su cargo la administración de las finanzas públicas, surja la inquietud de modernizar sus formas de organización y operación, y de adoptar conceptos y herramientas técnicas para incrementar sus niveles de eficiencia y calidad.

En ese contexto se decidió la elaboración de este trabajo con el propósito de presentar una serie de conceptos básicos sobre las principales técnicas de aplicación más frecuente para mejorar los sistemas de organización y gestión en el ámbito de la Administración Pública, y también con el ánimo de ofrecer una alternativa para la modernización administrativa de las áreas responsables del gasto público en las entidades federativas.

Para realizar este trabajo se llevó a cabo una amplia investigación documental que se dedicó, en primer lugar, a revisar textos teóricos sobre varios temas que se consideran de interés y utilidad para los servidores públicos estatales que tienen a su cargo la responsabilidad de administrar el gasto público, tales como el cambio organizacional, la administración estratégica y la reingeniería de procesos, entre otros, y de los cuales se extrajeron conceptos e ideas básicas que aquí se presentan.

---

En segundo lugar, se hizo un interesante análisis comparativo acerca de los diferentes tipos de Secretarías de Finanzas que se encuentran en todo el país y de sus respectivas áreas de egresos, lo cual permitió formular una tipología que brinda elementos para conocer los enfoques y criterios de carácter económico y administrativo que se tomaron en cuenta para su creación o integración, así como lograr un acercamiento en lo individual al marco de atribuciones y funciones que tiene asignadas cada Secretaría y cada área de egresos para encontrar similitudes y diferencias en el marco de la diversidad institucional y administrativa que caracteriza a este sector de la administración pública de los estados.

Otro aspecto que resultó importante para los propósitos de este trabajo, fue hacer una revisión de las políticas y mecanismos de coordinación que se han venido consolidando como características de la coordinación intergubernamental en materia de gasto público y que han sido la pauta para la operación financiera de los estados y municipios, y asunto de gran interés para los grupos de trabajo que forman parte del Subsistema Nacional de Gasto Público en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, ya que sin lugar a dudas, constituye una de las principales fuerzas de impulso para la modernización de las áreas administrativas encargadas del gasto público.

Una vez habiendo hecho ese análisis de la diversidad normativa, organizacional y operativa que se encuentra en las Secretarías de Finanzas y en sus respectivas áreas de gasto público, y después de conocer las demandas y necesidades que plantea para los gobiernos estatales el Sistema de Coordinación Hacendaria en esa materia, se reafirmó la idea del autor y la opinión de muchos funcionarios estatales, en el sentido de que no se puede avanzar con mayor velocidad en la descentralización del gasto público y en la modernización y homologación de los sistemas de presupuestación y de contabilidad gubernamental y cuenta pública, mientras se mantengan diferencias tan marcadas en las formas de organización y operación.

Frente a ese panorama tan amplio y diverso, este trabajo pretende aportar una alternativa para la modernización de las áreas de egresos a partir de la aplicación del enfoque de procesos a la administración del gasto público, de tal manera que esto propicie que se tenga una visión más completa del gasto y permita el diseño y adopción de una estructura organizacional y funcional que pueda ser aplicada en cualquier tipo de Secretaría de Finanzas.

Es oportuno mencionar que esta inquietud y el proyecto de estructura fueron presentados ante varios funcionarios de las áreas de gasto público de las Secretarías de Planeación y Finanzas de los estados de Baja California y Querétaro, así como de las Secretarías de Finanzas y de Planeación y Gasto Público del Estado de Sonora,

---

quienes amablemente contribuyeron con sus comentarios, opiniones y aportaciones para precisar y enriquecer algunos aspectos de la propuesta.

Finalmente, a manera de conclusiones y sugerencias se presenta una serie de recomendaciones basadas en la metodología de la reingeniería de procesos y de la administración estratégica, con el propósito de que puedan ser tomadas en cuenta por los funcionarios estatales al momento de diseñar y aplicar las herramientas técnicas que se requieren para llevar a cabo sus procesos de cambio organizacional y operativo en las áreas y los procesos de gasto público.



---

Capítulo 1  
**Conceptos y Políticas  
para la Modernización  
Administrativa**



### 1.1.- CONCEPTOS TEÓRICOS.

El análisis de las estructuras organizacionales y de los diversos procesos administrativos que desarrollan las áreas responsables de la administración del gasto público en los gobiernos estatales, nos obliga a plantear de entrada algunos conceptos teóricos que nos ayudarán a entender el contexto de nuestro objeto de estudio y el propósito de este trabajo.

La palabra “modernización” nos puede remitir a un sinnúmero de significados, pero en el contexto de la administración pública, se convierte en una idea que se asocia con las ideas de progreso y de cambio, ya que lo moderno es lo opuesto a lo tradicional, es lo que cambia con rapidez frente a lo tradicional que lo hace tan lentamente que parece no cambiar.<sup>1</sup>

Desde esa perspectiva, muchos autores coinciden en señalar que desde finales de la década de los setenta, muchos países occidentales diseñaron programas de modernización de sus administraciones públicas que comprendían medidas como las siguientes:

- Descentralización de funciones ejecutivas en las unidades de gestión.
- División de las funciones ejecutivas en las entidades autónomas.
- Introducción de sistemas de dirección por objetivos.
- Utilización de los presupuestos públicos como instrumentos de gestión.
- Desarrollo de sistemas de planificación y control de gestión.
- Evaluación individualizada del rendimiento y estímulo económico de la productividad.

---

1 Cfr. Raúl Olmedo Carranza. *Modernización, Democracia y Cambios Político-Administrativos*. Revista IAPEM No. 32. Toluca, Estado de México. 1996.

- Modificación de esquemas de responsabilidad política.
- Establecimiento de cauces de cooperación entre el conjunto de entidades públicas y privadas que definen y ejecutan políticas públicas.
- Cambio de valores en la organización, sustituyendo la cultura burocrática por otra basada en la responsabilidad de los productores de servicios.
- Establecimiento de sistemas de evaluación de programas y políticas públicas en entornos de mejora continua con instrumentos de control de gestión.<sup>2</sup>

En ese contexto, se ha entendido a la modernización administrativa como un proceso que requiere los siguientes elementos:

- Cambios graduales.
- Reestructuraciones administrativas y orgánicas.
- Introducción de nuevos sistemas y técnicas de gestión.
- Descentralización de funciones.
- Obtención de resultados en la prestación de servicios.
- Dignificación de la figura del empleado público.
- Consultas con los interlocutores sociales en los ámbitos correspondientes.
- Un horizonte temporal superior al año.<sup>3</sup>

En el ámbito de nuestro país, diversos autores apuntan que la idea modernizadora y la tendencia que ha seguido responden al agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos, dando como resultado un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, lo cual trajo, en consecuencia, el cuestionamiento del Estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente.

Tomando en cuenta esa idea, a partir de los años cuarenta hasta 1988, en México se han seguido las tres siguientes formas de modernización administrativa:

- Como criterio jurídico-técnico que busca normar la extensión del campo de intervención del Estado.
- Como elemento activador del desarrollo económico, donde actúa la planeación y la programación

---

2 Cfr. Joan Pere López Pulido. *Un gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y la gestión pública. Revista Hacienda Municipal No. 70 Indetec. Marzo de 2000.*

3 Cfr. *Ibidem.*

- Como recurso útil no para el desarrollo, sino para la distribución de sus beneficios, en que adquiere cierta autonomía.<sup>4</sup>

Otros autores definen el concepto genérico de Modernización como “ el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades”.<sup>5</sup> En ese sentido, se identifican los siguientes tipos de programas de modernización administrativa:

- Modernización Burocrática-Administrativa, que busca responder a la crisis de legitimidad entre el estado y la sociedad. Consisten en el rediseño de procesos administrativos; simplificación administrativa; racionalización de recursos e incorporación de herramientas tecnológicas.
- Modernización Sociopolítica, busca responder a las transformaciones entre las relaciones sociales y políticas a través del reordenamiento de los actores y arenas políticas; mediante la incorporación en las decisiones gubernamentales a actores políticos con legitimidad social y el reconocimiento de procesos democráticos cada vez más transparentes.
- Modernización Económica, responde a la globalización, al reordenamiento de mercados y a las crisis económicas mediante la reprivatización de empresas, las políticas de recaudación fiscal, los reajustes presupuestales y los recortes en el gasto público.<sup>6</sup>

También hay quienes proponen que el proyecto público modernizador debe de instrumentarse en términos de una administración pública más eficiente, que transite del modelo burocrático a un modelo integrado sustentado por el método multidimensional, caracterizado por una cultura de calidad y productividad, por estructuras organizacionales flexibles, diseñadas a partir de una mayor capacidad técnica, de la especialización del conocimiento así como de la redistribución del poder.<sup>7</sup>

Finalmente, también hay visiones críticas que señalan que el término “modernización administrativa” se ha utilizado de manera indiscriminada, pues lo mismo se utiliza

---

4 Cfr. Raului Vargas Torres. *Problemática del Proceso de implementación de la política de modernización administrativa*. Revista IAPEM.No. 43 Toluca Estado de México.

5 José R, Castelazo. *Reflexiones sobre Modernización Político-Administrativa*. Cuadernos de Análisis Político- Administrativo. No. 16. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1990.

6 Cfr. *Ibidem*.

7 Cfr. Santiago G, Velasco Monroy. *Enfoque predictivo racional en el diseño de estructuras organizacionales modernas y aplicación de la política de calidad total: estrategias para la modernización administrativa en las organizaciones públicas*. Revista IAPEM No. 17 Toluca, Estado de México. 1993.

para referirse al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir, al replanteamiento de los fines esenciales del Estado, por lo que resulta necesario hacer la distinción entre diversos tipos de procesos de modernización administrativa.<sup>8</sup>

En este trabajo nos referimos a modernización administrativa como el proceso que busca la reestructuración organizativa de las áreas de la administración pública estatal responsables del gasto público, para superar los problemas de eficacia, eficiencia y coordinación intergubernamental que plantean los nuevos esquemas hacendarios en esa materia.

En ese sentido, es necesario referirse, aunque sea en términos generales, a las principales técnicas que se han utilizado en los últimos años para el cambio organizacional, por ejemplo:

- La administración por objetivos;
- El desarrollo gerencial;
- El desarrollo organizacional.
- La gestión de calidad, y
- La reingeniería de procesos, entre las más comunes.

### **1.1.1.- Administración por Objetivos.**

Esta técnica se basa en la colaboración entre los superiores y los subordinados en los flujos de trabajo técnico o profesional que resultan difíciles de programar y coordinar. Consiste en realizar reuniones entre los superiores y los subordinados para fijar los objetivos del trabajo a realizar en el futuro y los indicadores que han de permitir evaluar el desempeño.

De acuerdo con esta técnica, esas reuniones minimizan las diferencias entre los distintos puntos de vista sobre los objetivos hacia los cuales trabajan los empleados y se llega a un acuerdo sobre sus objetivos y planes futuros. Asimismo, la información sobre los resultados obtenidos retroalimenta tanto a los superiores como a los subordinados, y cuando es necesario, se realizan cambios en los planes para facilitar el logro de los objetivos.

Esta técnica parte del supuesto de que las relaciones que se dan en una organización son en términos de colaboración, a partir de las cuales se identifican las principales

---

8 Arturo Del Castillo. *Cambio y procesos decisivos: Planeación y ambigüedad*. pp. 221-275. en *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE- Porrúa. México. 2000.

áreas de responsabilidad, se establecen algunos estándares para determinar qué es una buena o mala actuación y se planea la medición de los resultados conforme a los indicadores previamente establecidos.<sup>9</sup>

### **1.1.2.- Desarrollo Gerencial.**

De acuerdo con esta técnica, las personas aprenden a hacer las cosas mejor cuando las hacen bajo una guía que involucre la retroalimentación. Existen algunos programas y acciones específicos para el uso del supervisor que pueden acelerar ese crecimiento.

Esta parte es el área del desarrollo gerencial que estará orientada a lograr que las personas adquieran nuevas ideas para mejorar su desempeño a través de asesorías especializadas, cursos, seminarios o conferencias.

De manera similar a la Administración por Objetivos, esta técnica parte del supuesto que la conducta y el desempeño de los individuos es una actividad que puede analizarse y medirse.

Algunos autores proponen la siguiente serie de pasos para dirigir el desarrollo gerencial:

- Definir específicamente la conducta terminal deseable.
- Especificar los niveles actuales de conducta y desempeño.
- Mediante el análisis de tarea se definen claramente los cambios de conducta necesarios.
- Durante las sesiones de entrenamiento se simula la conducta buscada en el trabajo.
- Retroalimentación,
- Evaluación de los resultados del desempeño con los objetivos establecidos.<sup>10</sup>

### **1.1.3.- Desarrollo Organizacional.**

Los aspectos centrales de esta técnica son la conducta individual y las relaciones interpersonales y de grupos, por lo que el cambio en la conducta individual es el prelude al cambio y al mejoramiento de la conducta interpersonal y entre grupos que forman parte de una misma organización.

La aplicación de esta técnica se relaciona con la presencia de rivalidades entre las personas y entre los grupos, donde se percibe el conflicto como un elemento destructivo.

---

<sup>9</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>10</sup> Cfr. *Ibidem*.

Beckhard ofrece una definición más completa del desarrollo organizacional y se refiere a esta técnica como un esfuerzo planeado, de toda la organización, dirigido desde arriba, para aumentar la efectividad y salud de la organización usando conocimientos de las ciencias de la conducta<sup>11</sup>.

En general, los autores que proponen esta técnica identifican los siguientes pasos para realizar el proceso de cambio:

- Diagnóstico.
- Retroalimentación.
- Intervención.
- Evaluación<sup>12</sup>

#### **1.1.4.- Gestión de Calidad.**

La gestión de calidad o de calidad total, consiste en un conjunto de técnicas que buscan mejorar el desempeño en todos los niveles operativos, en cada área funcional de una organización, utilizando todos los recursos humanos y de capital disponibles a partir de dos supuestos básicos:

- La gestión de calidad resulta esencial en los empleados de una organización.
- La gestión de calidad es un proceso controlable y medible, no un fenómeno aleatorio.

Los diferentes autores que promueven esta técnica han identificado los siguientes elementos básicos:

- Visión organizativa.
- Eliminación de las barreras de comunicación.
- Evaluación permanente.
- Mejoramiento continuo.
- Otorgamiento de facultades al trabajador para la toma de decisiones.
- Capacitación.

Asimismo, diferentes autores han descrito al proceso de instrumentación de la gestión de calidad como una serie de recomendaciones que se pueden dar a partir de los siguientes principios de calidad:

---

<sup>11</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*.

- Modificar la estructura formal de la organización y orientarla hacia los procesos antes que a los resultados.
- Fomentar el sentimiento de pertenencia a una organización, a partir de la descripción de cada tarea o función y su divulgación entre los miembros de la organización.
- Involucrar a todos los miembros de la organización en la toma de decisiones.
- Crear la infraestructura que apoye los esfuerzos de la gestión de calidad a través de la formación de un consejo y círculos de calidad, de la selección de proyectos para el mejoramiento y la designación de equipos de trabajo.
- Proporcionar capacitación permanente acerca de cómo mejorar la calidad de los bienes y servicios .
- Determinar las necesidades de los consumidores o usuarios y planear las rutas de acción que mejor satisfagan sus requerimientos.
- Evaluar regularmente los progresos de la gestión de calidad.

Todas esas medidas son aplicadas mediante varias herramientas de gestión utilizadas básicamente en los modelos cuantitativos de la estadística de procesos, entre ellas las más comunes son:

- Los diagramas de Pareto;
- Los diagramas de causa-efecto o diagrama de espina de pescado;
- Los histogramas;
- Las hojas de control;
- Los diagramas de dispersión;
- Los diagramas de flujo, y
- Los cuadros de control.<sup>13</sup>

### 1.1.5.- Reingeniería.

Michael Hammer y James Champy, sus autores, han definido a esta técnica como “la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez”<sup>14</sup>

De esa definición sus autores derivan los siguientes cuatro supuestos básicos de esa técnica:

- El proceso de cambio se puede empezar sin ningún preconcepto, sin dar nada por sentado. La reingeniería determina primero qué debe hacer una organiza-

---

<sup>13</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>14</sup> Michael Hammer y James Champy. *Reingeniería*. Editorial Norma. Colombia. 1996.

ción; luego cómo debe hacerlo. Se olvida por completo de lo que es y se concentra en lo que debe ser.

- El proceso de cambio significa llegar hasta la raíz de las cosas. La reingeniería no propone cambios marginales o superficiales a las estructuras y procedimientos existentes, ni tratar de arreglar lo que ya está instalado sino abandonar lo “viejo” e inventar maneras completamente nuevas de realizar el trabajo.
- La reingeniería supone que en los procesos de cambio se dan saltos espectaculares en materia de rendimiento y no sólo se aplican medidas de cambio superficiales o marginales para mejorar los niveles de desempeño.
- La reingeniería propone la reorganización a partir del concepto de proceso, el cual es definido por sus autores como un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente. Tradicionalmente, las organizaciones han estado orientadas hacia tareas, personas, estructuras pero no a los procesos y esta situación ha propiciado una parcialización del trabajo que ha traído como consecuencia una visión limitada de las organizaciones y del propio trabajo individual en detrimento de una visión más global e integral.<sup>15</sup>

Asimismo, buscando ser más precisos en el significado del concepto reingeniería, sus autores hacen varias aclaraciones acerca de lo que no es la reingeniería y establecen las siguientes diferencias:

- La reingeniería no es lo mismo que automatización. Automatizar los procesos existentes con la informática es como pavimentar los caminos de herradura. La automatización simplemente ofrece maneras más eficientes de hacer lo que no se debe hacer.
- La reingeniería no se debe confundir con la llamada reingeniería de software, que significa reconstruir sistemas de información obsoletos con tecnología más moderna.
- La reingeniería no es reestructurar ni reducir, ya que eso significa hacer menos con menos, mientras la reingeniería busca hacer más con menos.
- La reingeniería no es lo mismo que la gestión de calidad total, ya que ésta busca el mejoramiento incremental de los procesos y la primera busca avances radicales y decisivos cambiando los procesos existentes por otros enteramente nuevos.
- Rediseñar una organización no es lo mismo que reorganizarla, porque el problema que enfrentan muchas instituciones públicas y privadas no proviene de sus estructura organizacional sino de la estructura de sus procesos. La reingeniería es buscar nuevos modelos de organización, es un nuevo comienzo.<sup>16</sup>

---

15 Cfr. *Op. Cit.* pp. 34-36

16 Cfr. *Op. Cit.* pp. 50-52

Como se puede ver en la realidad, estas técnicas han sido aplicadas en muchas administraciones públicas estatales y, concretamente, en varias Secretarías de Finanzas que han obtenido resultados notables en su aplicación; sin embargo, la diversidad de condiciones políticas y administrativas prevalecientes en cada caso, las han dejado como ejemplos aislados, o bien, superados por otras técnicas novedosas en su momento.

## **1.2.- DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES Y RECURSOS.**

Durante los últimos veinticinco años las relaciones intergubernamentales en materia hacendaria han tenido un desarrollo intenso en sus aspectos tributarios, financieros y administrativos, tanto en materia de ingresos como de gasto público, de tal forma que han surgido una gran cantidad de disposiciones legales, mecanismos e instrumentos administrativos que han convertido el estudio y la práctica de la administración de las finanzas públicas en un quehacer especializado y hasta complejo.

En materia de gasto público, la coordinación hacendaria no ha tenido la misma dinámica de cambios que se ha dado en el área de ingresos; sin embargo, el gobierno federal ha formulado una serie de políticas que han planteado la renovación de federalismo, la revisión y fortalecimiento de las relaciones entre la federación, los estados y municipios en diversas materias y, principalmente, ha diseñado programas gubernamentales de desarrollo económico y social que en su ejecución han involucrado la participación financiera y administrativa de los gobiernos locales, generando así nuevos mecanismos e instrumentos de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno.

Una de las principales políticas federales que han venido a generar un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales en materia de gasto público, ha sido la descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales. Esta política se hizo más evidente a partir de 1986 cuando ambos órdenes de gobierno firmaron los convenios para llevar a cabo la descentralización de los servicios educativos y de salud y, en consecuencia, los gobiernos estatales adquirieron la obligación de crear organismos descentralizados que se encargaran de la operación de esos servicios y de atender los aspectos administrativos de la gestión de los recursos humanos y materiales necesarios para esos fines. Otro impacto derivado de esa política se hizo evidente en las finanzas públicas locales, ya que la gran mayoría de los gobiernos estatales vieron incrementados sus volúmenes de gasto en materia educativa y de salud pública no obstante que el gobierno federal les transfirió los recursos necesarios para cubrir la mayor parte de los conceptos de gasto corriente que conllevan esos servicios.

Actualmente se encuentran en marcha otros procesos de descentralización similares que tienen como propósito transferir programas y recursos de la Secretaria de Agricul-

tura, Ganadería y Desarrollo Rural y de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y que ya han tenido sus impactos correspondientes en la administración y las finanzas locales al introducir nuevos mecanismos de coordinación con las Dependencias Federales señaladas, como son los fideicomisos de administración de fondos que se han establecido para efectuar la ministración, ejercicio y seguimiento de los recursos financieros transferidos.

Otro hecho determinante para la operación del gasto público estatal fueron las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998 que introdujeron la figura de los Fondos de Aportaciones Federales y marcaron la pauta para nuevos esquemas de relaciones financieras y de coordinación en el ejercicio del gasto público federal y estatal, ya que la aplicación de los recursos federales transferidos bajo esa forma plantean criterios y mecanismos de asignación, programación, ejercicio, control y fiscalización en los que intervienen instancias estatales y federales en las diferentes etapas del proceso mencionado.

Sin lugar a dudas, el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal vino a plantear a los gobiernos estatales la necesidad de establecer más y mejores mecanismos de programación y control de la aplicación de esos recursos, así como la necesidad de superar las deficiencias organizacionales y operativas que presentaban en ese momento las dependencias administrativas responsables de las finanzas públicas, ya que varios estados tuvieron que crear unidades administrativas especiales que se encargaran de la asignación, ministración, seguimiento y control de los Fondos de Aportaciones Federales y de establecer la coordinación necesaria con los gobiernos municipales respectivos.

Como se puede ver, la política de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos locales ha dado paso a una serie de acciones para transformar el marco normativo y los procesos de operación administrativa y financiera que habían venido caracterizando las relaciones hacendarias entre los gobiernos federal, estatales y municipales y, de manera especial, ha generado la necesidad de mejorar los niveles de gestión y desarrollo institucional, incorporando nuevos enfoques y herramientas técnicas en áreas administrativas básicas para el funcionamiento de la hacienda pública local, tales como las responsables de la programación y el ejercicio del presupuesto y de la contabilidad gubernamental.

### **1.3.- EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA FEDERAL.**

El mejoramiento administrativo de los procesos de elaboración de presupuestos, registro contable, generación de información financiera y elaboración y presentación de la Cuenta Pública, que actualmente tiene lugar en varios Estados, tuvo como punto

de partida el Acuerdo que establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, emitido por el Ejecutivo Federal el 21 de octubre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 1998<sup>17</sup>.

Ese sistema “tiene por objetivo optimizar las operaciones de tesorería del Gobierno Federal, simplificar su operación e incrementar su seguridad, además de concentrar la información presupuestaria, financiera y contable de la Administración Pública Federal para fortalecer los procesos de planeación, programación, presupuesto y de programación financiera, así como de control y evaluación financiera”.

La importancia del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) en términos programáticos e institucionales, radica en la vinculación que tiene con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), ya que este proyecto busca simplificar y mejorar de manera radical las operaciones presupuestarias y financieras; administrar y asegurar la radicación oportuna de los recursos públicos; modernizar y automatizar la contabilidad gubernamental, integrando en uno solo los diversos subsistemas contables utilizados actualmente para el registro de las operaciones; y hacer más eficiente el manejo de las disponibilidades de la Tesorería de la Federación. Su carácter integral y automatizado contribuirá a imprimir mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos y apoyará la toma de decisiones, al facilitar el registro oportuno de la información de los ingresos y gastos y sus seguimiento por parte de todas las instancias involucradas.

Como se comentó anteriormente, este sistema se circunscribe en el marco de la estrategia de fortalecimiento del ahorro interno previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que señala que el manejo disciplinado de la política fiscal se apoyará en un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos que permita a las autoridades y al público en general conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo se prevé la revisión y mejoramiento de la Contabilidad Gubernamental, con objeto de clarificar las definiciones contables para facilitar su registro, control y seguimiento, así como tener una administración pública accesible, moderna y eficiente que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

---

17 Acuerdo que establece el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Diario Oficial de la federación. 27 de enero de 1998.

Los lineamientos anteriores se definieron y articularon en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, en el cual se establecen las medidas orientadas a fortalecer el ahorro interno, tanto en el ámbito de las finanzas públicas como del sector privado, como base principal para el financiamiento de la inversión. En lo que respecta a las finanzas públicas, además de ratificar la importancia de su sano manejo para garantizar la estabilidad y el crecimiento económico, se identifica plenamente al SIAFF como el instrumento de seguimiento y control de los recursos públicos que permitirá optimizar su asignación y conocer con oportunidad su evolución.

Por otra parte, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal también tiene relación con los objetivos y lineamientos del Programa de Modernización Administrativa de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en el que participan todas las Dependencias y entidades del Gobierno Federal. En ese programa se plantea que el control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Atendiendo a esos planteamientos, se establecieron como objetivos del subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública:

- 1.- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. y
- 2.- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia, y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.<sup>18</sup>

En el ámbito de la coordinación intergubernamental en materia de gasto el SIAFF tuvo una especial importancia ya que para muchos estados fue la referencia inicial para emprender el gran esfuerzo de transformación y homologación de los sistemas presupuestarios y de contabilidad gubernamental que han desarrollado los gobiernos estatales y que busca la adopción de técnicas y criterios similares a los que aplica el

---

18 *Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.*

gobierno federal que permitan identificar y comparar de manera ágil y transparente la dinámica de la planeación, el ejercicio y el control de los recursos públicos.

#### **1.4.- HOMOLOGACIÓN Y REFORMA DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS ESTATALES.**

A mediados de los años noventa, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal comenzó a poner mayor atención en los asuntos relativos a la administración del gasto público y en los diferentes procesos de transferencia de recursos y funciones del gobierno federal hacia los gobiernos locales, lo cual planteaba la necesidad de contar con marcos normativos y esquemas de operación similares que permitieran la gestión coordinada y eficiente de los recursos públicos por parte de ambos órdenes de gobierno, así como superar un panorama prevaleciente de heterogeneidad en los marcos normativos y en los niveles de capacidad técnica en la administración de las finanzas públicas locales, tales como la falta de actualización en la legislación y reglamentación administrativa necesarias para la gestión programática, presupuestal y financiera del gasto público; los diferentes enfoques y técnicas presupuestarias utilizadas; el escaso vínculo entre el presupuesto y la contabilidad y los flujos de información lentos debido al bajo grado de automatización que se presentaban en algunos casos, lo cual hacía difícil las acciones de fiscalización y rendición de cuentas.

En ese contexto, el proceso de homologación de los sistemas presupuestarios estatales y de la Federación comenzó en 1998 planteando como punto de partida la adopción de la técnica del Presupuesto por Programas en todos los estados, ya que hasta ese momento sólo la mitad de las entidades manifestaba estar aplicando esa técnica presupuestal, mientras el resto se encontraba aplicando técnicas tradicionales de presupuestación por objeto del gasto.

El siguiente paso fue establecer criterios y elementos para facilitar esa homologación y la adopción del Presupuesto por Programas en aquellos estados que aún no lo habían hecho, de tal forma que se empezara a manejar un marco teórico común y un lenguaje que unificara conceptos y términos acerca del proceso administrativo del gasto público y de la importancia y aplicación de esa técnica presupuestal.

El espacio de análisis, discusión y formulación de estrategias, alternativas e instrumentos para esos propósitos fue el Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, creado por acuerdo del Subsistema Nacional de Gasto Público en mayo de 1998 para lograr los siguientes objetivos:

- Buscar la homologación de las estructuras programáticas de los Estados y la Federación.

- Apoyar técnicamente a los Estados que no han aplicado el Presupuesto por Programas.
- Propiciar el intercambio de información y de experiencias en materia programática y presupuestaria entre los gobiernos estatales y el federal.

Para lograr esos propósitos el Grupo de Trabajo mencionado se dio a la tarea de formular un Glosario de Términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la Administración Pública que recogió las propuestas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las de los gobiernos estatales con respecto a los conceptos y términos más usuales en la gestión de los recursos públicos.

Otro paso importante dentro de los trabajos de ese Grupo fue la formulación de una Clasificación Funcional Homologable que fuera una base común para la clasificación del gasto público federal y estatal, de acuerdo a las funciones y actividades que desarrolla cada orden de gobierno. Esa clasificación se diseñó como una etapa previa para conseguir una clasificación programática homologable que pudiera ser adoptada por los gobiernos federal y estatales para ir estableciendo gradualmente los elementos de similitud y comparación que se buscan en el proceso de administración del gasto público.

Un trabajo que se desarrolló en forma paralela a la integración de la Clasificación Funcional Homologable, fue el Diagnóstico sobre el Grado de Avance en la implantación del Presupuesto por Programas en las Entidades Federativas, el cual permitió obtener un panorama general de la diversidad normativa, técnica y operativa que presentan los sistemas presupuestarios estatales, así como los diferentes enfoques y aplicaciones teóricas que han hecho de esa técnica presupuestal. Sin lugar a dudas, ese trabajo será de gran utilidad para el establecimiento de criterios y elementos que servirán de soporte a los procesos de homologación que pondrán en marcha los estados.

Actualmente, el Grupo de trabajo de Presupuesto por Programas se ha fijado como objetivos inmediatos formular los Lineamientos para la Formulación del Presupuesto por Programas, el diseño de un Sistema de Evaluación del Desempeño y de un Sistema de costeo. Todos esos elementos técnicos servirán para que los estados cuenten con instrumentos similares en sus sistemas presupuestarios y para continuar avanzando en el proceso de homologación.

Durante el desarrollo de estos trabajos, se hizo evidente también la gran variedad de estructuras organizacionales y procesos administrativos que tienen implantadas las dependencias administrativas encargadas de las finanzas públicas estatales para eje-

cutar las diferentes etapas del proceso de gasto público; es decir, para realizar las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación; y también se hizo patente la necesidad de contar con criterios y elementos normativos y técnicos similares para la organización y funcionamiento de esas dependencias administrativas estatales.

#### **1.4.1.- La Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública.**

En el marco del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolló el proyecto de la Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública “ con el propósito de elevar la productividad y calidad del gasto público de la Administración Pública Federal para que los servidores públicos logren un alto desempeño en la provisión de más y mejores bienes y servicios para el bienestar de la ciudadanía...”<sup>19</sup>

Ese proyecto se planteó los siguientes objetivos generales:

- Crear herramientas que ordenen e identifiquen el destino y pertinencia del gasto público.
- Articular en un proceso secuencial, continuo e iterativo las tareas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación del gasto público.
- Asegurar la permanente actualización del marco jurídico y normativo que dé certidumbre y transparencia al proceso integral de planeación, programación, presupuestación y evaluación y al desempeño de los servidores públicos.
- Establecer bases para la organización, funcionamiento y desarrollo de un modelo de profesionalización de los servidores públicos enfocado al mérito e igualdad de oportunidades.
- Optimizar la administración de los recursos financieros de la Federación asegurando el ejercicio oportuno del gasto.
- Establecer los procedimientos y mecanismos para determinar el costo de los productos y servicios prestados por la Administración Pública Federal como parámetro clave en la presupuestación.

---

19 Cfr. *Metodología de Modernización y Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Octubre de 1999*

Conforme al Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) y al proyecto de Reforma al Sistema Presupuestario, en 1997 se adoptaron, entre otras, las siguientes acciones:

- Implantar una nueva estructura programática y promover el diseño de indicadores estratégicos.
- Orientar las auditorías del gasto público a resultados.
- Incrementar la calidad del capital humano en el sector público.

De igual forma, se planteó como propósito elevar la calidad y la cantidad de los bienes y servicios públicos con una estructura de gasto eficiente y para ello se propuso la transformación de las dependencias y entidades gubernamentales en organizaciones eficientes y eficaces, constituidas por servidores públicos con una arraigada cultura de servicio. Al mismo tiempo se planteó que modernizar la gestión pública también implica cambios graduales en la cultura organizacional, orientados a obtener resultados en un esquema de incentivos, estímulos y sanciones.

La articulación de la modernización administrativa y la reforma al sistema presupuestario en un proceso único requiere la identificación y el establecimiento de acciones programadas a largo plazo para consolidar su realización. Desde esa perspectiva se definieron tres etapas secuenciales que permiten ubicar en el tiempo su ejecución y la medición de sus avances de la siguiente forma:

#### ETAPA I.- BASES DE TRANSFORMACION . 1997-2000.

Acciones programadas:

- Planeación estratégica.
- Análisis y mejora de procesos.
- Análisis y propuesta de mejora del proceso presupuestario.
- Identificación de áreas de oportunidad para la transformación de las áreas presupuestarias.
- Implantación de la Nueva Estructura Programática (NEP).
- Rediseño del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Implantación del Sistema de medición con base en indicadores (piloto).
- Bases de costeo.
- Convenios de desempeño.
- Diagnóstico y evaluación de resultados de la etapa I.
- Plan estratégico para la implantación de la etapa II.

#### ETAPA II.- MEJORA DE PROCESOS CRITICOS. 2001- 2005.

Acciones programadas:

- Consolidación de la planeación estratégica.

- Consolidación de la mejora de procesos.
- Consolidación de la Nueva Estructura Programática (NEP).
- Implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Flexibilidad y autonomía.
- Evaluaciones y seguimiento.
- Auditabilidad de resultados y procesos.
- Esquemas de incentivos y sanciones.
- Sistematización de la difusión de resultados.
- Convenios de Desempeño como instrumento para el establecimiento de compromisos con base en resultados.
- Costeo.
- Asignación de gasto a productos y servicios.
- Asignación de gasto a resultados.
- Diagnóstico y evaluación de resultados de la etapa II.
- Plan estratégico para la implantación de la etapa III.

#### ETAPA III.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. 2006 en adelante.

##### Acciones programadas:

- Arraigo de la planeación estratégica.
- Mejora continua.
- Fortalecimiento de la reforma al sistema presupuestario.
- Mejora de la Nueva Estructura Programática (NEP).
- Perfeccionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- Implantación de contabilidad de costos (aplicación de los principios de contabilidad de costos en el sector público).
- Diagnóstico y evaluación de resultados de la etapa III.

Este conjunto de acciones plantea que se trata de un programa de largo plazo que ha emprendido la administración pública federal y que necesariamente tendrá que observar una estrecha coordinación con el proceso de homologación de los sistemas presupuestarios de las entidades federativas, en cuanto al diseño de las estrategias e instrumentos para su aplicación, operación y evaluación, por lo que resulta pertinente plantear la conveniencia de hacer una evaluación de lo realizado y considerar la realización de las acciones programadas que aún están pendientes.

### **1.5.- LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y CUENTA PÚBLICA.**

El proceso de homologación de los sistemas de Contabilidad Gubernamental se puso en marcha en 1996 con la participación del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos estatales mediante un

Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, que se propuso como uno de sus objetivos “lograr que los informes sobre los resultados financieros de las administraciones públicas del país sean compatibles, más oportunos y más confiables; lo cual necesariamente implica eliminar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente en los sistemas contables y cuentas públicas de las diversas instancias de gobierno”<sup>20</sup>

Con ese propósito, en 1996 la Secretaría de Hacienda Crédito Público promovió entre los Estados ese programa, el cual se diseñó con base a una estrategia general y progresiva que consideró tres etapas: “Consenso y Adhesión”, “Desarrollo” y “Consolidación”.

La primera etapa se realizó durante 1996 y 1997 con la participación de los gobiernos de las 32 entidades federativas, haciendo la difusión necesaria y buscando la aceptación de los estados para adherirse a los objetivos del programa, lo cual se consiguió en su totalidad. Para tal efecto, se llevaron a cabo cinco reuniones regionales en las que tanto los estados como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expusieron sus avances y modelos de operación en materia de contabilidad gubernamental y cuenta pública e intercambiaron experiencias.

En la etapa de “Desarrollo” se ha previsto incluir el diseño y puesta en marcha de proyectos concretos en cada estado, para modernizar los sistemas contables y homologar los marcos jurídicos, normativos y técnicos, así como la estructura de las cuentas públicas, de tal manera que las acciones que se lleven a cabo tengan como resultado una serie de productos específicos tales como los siguientes:

- Marcos jurídicos homogéneos.
- Sistemas de contabilidad compatibles.
- Principios de contabilidad gubernamental actualizados y de aplicación generalizada
- Catálogos de cuentas homogéneos.
- Modelo único de cuenta pública.
- Clasificación por objeto del gasto único.
- Apertura funcional y programática homogénea.
- Glosario de términos generalmente aceptados.
- Banco de información actualizado y compatible.
- Memorias e informes sobre las reuniones de trabajo.

---

<sup>20</sup> Cfr. Programa de Modernización de los sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública. Memoria de las Reuniones Regionales 1996-1997. SHCP. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. INDETEC.

- Otros productos, por ejemplo: cuestionarios de los avances alcanzados en los proyectos y documentos conceptuales sobre los sistemas adoptados.

Con esas acciones y productos se busca tener sistemas contables públicos que apoyen con oportunidad y suficiencia el control, evaluación y fiscalización de las acciones, la toma de decisiones y la gestión gubernamental para elevar los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia de las administraciones públicas del país.

Es importante señalar que los avances en esta etapa dependen particularmente de los gobiernos de los estados, en virtud de que el gobierno federal es respetuoso de la soberanía de éstos, y porque cada estado tiene procesos políticos distintos y asigna de diferente manera los recursos para atender sus recursos particulares. En ese sentido, el gobierno federal sólo podrá testimoniar y recordar el cumplimiento de los compromisos que ellos asuman.

La última etapa denominada "Consolidación", comprende las acciones que se llevarán a cabo para garantizar el desarrollo permanente y la actualización integral de los sistemas de administración financiera del país.<sup>21</sup>

Es importante destacar que el foro institucional para dar a conocer este Programa de Modernización de los sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, fue la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, debido a que en sus reuniones participan representantes de las haciendas públicas de todos los estados del país, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal.

Por esa razón, en la CXLV Reunión Ordinaria realizada en Hermosillo, Sonora, en marzo de 1996, el Subsecretario de Egresos de la SHCP, hizo pública la puesta en marcha del Programa, enunció sus propósitos e hizo una invitación a todos los representantes de los gobiernos estatales para participar en él.

En mayo de ese mismo año, durante la CXLVI Reunión Ordinaria que tuvo lugar en Puerto Vallarta, Jalisco, la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, de La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expuso en forma detallada las características, objetivos, metas y acciones a desarrollar del Programa, mismo que se inserta en dos grandes líneas de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1995 2000, que son la Modernización de la Administración Pública y el Fortalecimiento del Federalismo.

---

21 Cfr. *Ibidem.* pág.7

Los resultados obtenidos en la primera fase del programa fueron los siguientes:

- Se establecieron vínculos de comunicación directa con las áreas de contabilidad gubernamental de 31 entidades federativas.
- Se celebraron las cinco reuniones regionales programadas, las cuales se constituyeron en un foro para difundir el Programa e intercambiar conocimientos y experiencias sobre los sistemas contables.
- Se dio a conocer el Programa a 31 entidades federativas en aproximadamente año y medio, con lo cual se alcanzó prácticamente la cobertura nacional.
- Se logró el intercambio de experiencias en materia contable y de expectativas de desarrollo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; y de estos últimos entre sí.
- Se establecieron compromisos por parte de los funcionarios estatales para la modernización y homologación de sus sistemas de contabilidad.
- Se proporcionó y difundió a los responsables de la contabilidad gubernamental en los estados el material normativo y técnico que sustenta la operación del sistema contable del gobierno federal, con el propósito de que sea utilizado como marco de referencia en la adecuación o formulación de los instrumentos respectivos en cada entidad federativa.
- Se conformó un banco de información integrado con documentos jurídicos, normativos y técnicos de las 31 entidades federativas que asistieron a las reuniones.
- Se fortaleció el Banco de Información Financiera Estatal disponible en la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las cuentas públicas, presupuestos de egresos, leyes de ingresos y otros documentos complementarios, que de manera regular proporcionan los gobiernos estatales.
- Se logró conocer la situación que guardan los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública de los estados participantes, así como las perspectivas de desarrollo que tienen en el corto y mediano plazos.
- Se fortalecieron los canales de comunicación entre las entidades federativas asistentes a las reuniones regionales para el intercambio de información, experiencias y avances en los programas de modernización de cada estado.
- Se obtuvieron 31 diagnósticos de los sistemas contables de los estados y de sus cuentas públicas correspondientes.
- Se obtuvo un diagnóstico general sobre el estado que guardan los sistemas de contabilidad gubernamental a nivel nacional.
- Se elaboró una propuesta de modelo de cuenta pública que señala los requerimientos mínimos de la información que deben contener estos informes en las entidades federativas.

- Se elaboró, por parte de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un documento conceptual sobre el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y la Cuenta Pública Federal, con el material de exposición en las reuniones regionales.

De esta manera, se ha generado a nivel nacional una convicción sobre la importancia de modernizar y fortalecer los sistemas de contabilidad gubernamental y lograr su homologación técnica, lo cual se refleja en una serie de acciones concretas que muchas entidades están llevando a cabo.<sup>22</sup>

### **1.5.1.- El Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública.**

El mes de noviembre del año 2000. Se llevó a cabo en Boca del Río, Veracruz, el Encuentro Internacional de Sistemas de Información Administrativa y Financiera (SIAF'S), durante el cual la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentó el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública cuya misión es la de "ser el instrumento a través del cual las instituciones gubernamentales del país impulsen el desarrollo integral, y la modernización permanente de sus esquemas de administración financiera para lograr una eficiente gestión pública y una apropiada rendición de cuentas".<sup>23</sup>

De igual manera, ese Programa se ha planteado como objetivo "homologar técnica y metodológicamente los sistemas de contabilidad gubernamental utilizados en el país, y la generación de cuentas públicas compatibles a nivel nacional".<sup>24</sup>

Para el cumplimiento de esos propósitos el Programa establece varias directrices para el desarrollo de los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública orientadas a los siguientes aspectos:

#### **A.- MARCO JURIDICO.**

- a) Seguimiento a las disposiciones legales.- Los sistemas deberán estar jurídicamente sustentados, y manifestar en su diseño y operación un estricto apego a

---

22 Cfr. *Ibidem.* pp.205-206

23 *Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Subsecretaría de Egresos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 2000.*

24 Cfr. *Ibidem.*

lo señalado por los diversos ordenamientos. Esto requiere como actividad previa la revisión y, en su caso, adecuación de dicho marco, a fin de corregir cualquier aspecto que se contraponga al desarrollo de los modelos contables.

#### B.- MARCO TECNICO Y NORMATIVO.

- a) Disponibilidad y seguimiento.- Los sistemas deberán basarse en un conjunto de principios, normas e instrumentos técnicos.
- b) Homologación.- A nivel nacional de las bases técnicas que rigen el registro de las operaciones.
- c) Compatibilización Técnica.- Con las utilizadas por cada una de las entidades federativas y el gobierno federal.

#### C.- COBERTURA.

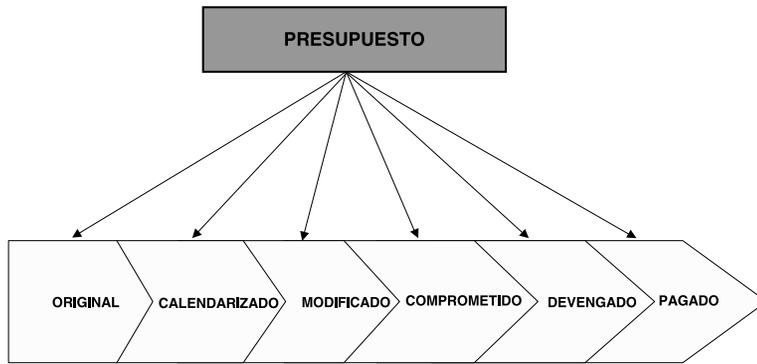
- a) Institucional.- Los nuevos sistemas deberán diseñarse para ser aplicados por las instituciones que conforman el sector público de cada estado.
- b) Operacional.- Deberán de integrar el registro de todos los actos administrativos factibles de ser cuantificados en términos monetarios.

#### D.- SISTEMAS CONTABLES.

- a) Integrales.- Los sistemas deberán permitir llevar una contabilidad totalmente integrada en razón de sus cobertura, universo de operaciones que registrarán, utilización de una base de datos única y la interconectividad de los usuarios en la red.
- b) Analíticos.- La contabilidad se deberá llevar con un enfoque eminentemente analítico, permitiendo los registros a nivel detalle.
- c) Automatizados.- Los registros deberán de llevarse de manera totalmente sistematizados.
- d) Vínculo Presupuesto -Contabilidad.- La contabilidad presupuestaria deberá estar totalmente inmersa en la contabilidad financiera, permitiendo llevar ambas en una misma área, un solo momento y con base a la misma fuente informativa..
- e) Registro Secuencial de todas las fases presupuestarias.- Se deberá dar un estricto seguimiento a las fases de presupuesto desde la autorización por los Congresos hasta el momento de pago.

FIGURA NO. 1

## REGISTRO DE TODAS LAS FASES PRESUPUESTARIAS



- f) Fortalecimiento de la Planeación Financiera.- El sistema deberá de incorporar las cuentas y procedimientos para el seguimiento de las modificaciones en las disponibilidades financieras para registrar su programación, el control de los compromisos y todas aquellas que reflejen la interacción entre la tesorería, el sistema bancario y las áreas responsables de la recaudación y de la ejecución del gasto.
- g) Fiel reflejo de los procesos administrativos.- Todas las fases de un proceso administrativo susceptibles de ser cuantificadas y que es necesario controlar deberán quedar registradas en la contabilidad.
- h) Registros simultáneos.- Los sistemas deberán permitir afectar de manera simultánea los registros de las unidades involucradas en una misma operación.
- i) Equilibrio contable.- Los sistemas deberán de garantizar el equilibrio contable por operación y niveles de consolidación utilizados.
- j) Inalterabilidad de los registros.- Deberán almacenar la información de todas las operaciones registradas y evitar su alteración.
- k) Fortalecimiento de la Contabilidad Patrimonial.- Deberá ser posible generar estados de posición financiera (balance) objetivos y veraces.
- l) Reconocimiento de inversiones físicas en el balance.- Se deberá la incidencia contable correcta a la inversión física presupuestaria.
- m) Estandarización de instrumentos técnicos.- Los Catálogos de Cuentas, los Clasificadores de Ingresos y Gastos, así como las Guías Contabilizadoras deberán ser, en lo posible, homologadas.

Con respecto a la formulación de las Cuentas Públicas Estatales el Programa establece como objetivo "impulsar y promover la homologación de todos los informes en

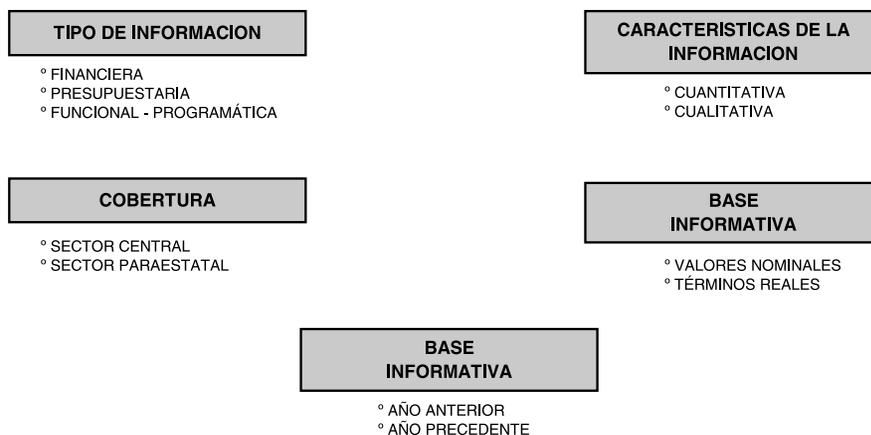
cuanto a: contenido, cobertura, riqueza y calidad de la información y orden y claridad en su presentación”<sup>25</sup>

Para lograr ese objetivo el Programa plantea algunas consideraciones que se deberán tomar en cuenta, tales como:

- El cumplimiento a las disposiciones jurídicas.
- Las necesidades de los diversos usuarios.
- Las principales finalidades de las Cuentas Públicas.
- La homologación de criterios.
- La compatibilización en la estructura de las Cuentas Públicas.

FIGURA NO. 2

## COMPATIBILIZACION EN LA ESTRUCTURA DE LAS CUENTAS



Para atender la primera consideración se debe realizar la actualización y difusión del marco jurídico de las Cuentas Públicas Estatales, el cual está integrado por los siguientes ordenamientos legales y reglamentarios.

- Constituciones Políticas de los Estados.
- Ley Orgánica de las Administraciones Públicas Estatales.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

---

25 Cfr. *Ibidem*.

- Leyes Orgánicas de los Congresos Locales y de las Contadurías Mayores de Hacienda o Glosa.
- Reglamentos Interiores de las Secretarías de Finanzas o equivalentes.
- Leyes de Ingresos.
- Leyes o Decretos de Presupuestos de Egresos.

Al tomar en cuenta la segunda consideración, se debe identificar a los usuarios más frecuentes de las Cuentas Públicas en cada estado; entre ellos están los siguientes:

- Cámaras de Diputados.
- Contadurías Mayores de Hacienda o Glosa.
- Dependencias del Ejecutivo y Organismos responsables de la planeación.
- Areas responsables del seguimiento y control del ejercicio.
- Gobierno Federal.
- Cámaras Industriales y Comerciales.
- Instituciones Financieras.
- Organizaciones de Profesionistas.
- Instituciones Académicas y de Investigación.
- Otros.

Para atender la tercera consideración, se debe tomar en cuenta que las principales finalidades de las Cuentas Públicas son:

- Fiscalizar.
- Evaluar.
- Informar a la ciudadanía.
- Apoyar en la toma de decisiones.

En atención a la cuarta consideración, relativa a la homologación de criterios, se deberán observar las siguientes medidas:

- Aplicación de criterios uniformes en la construcción de datos estadísticos y en la presentación de resultados.
- Identificación de los niveles de gasto, es decir, total, neto, devengado y programable.
- Determinación de los resultados financieros, económicos y presupuestarios especificando el ahorro, el déficit y el superávit.

Con relación a la quinta consideración, referente a la compatibilización de la estructura de las Cuentas Públicas, éstas deberán atender a los siguientes criterios:

- Tipo de información.- deberán contener información financiera, presupuestaria y funcional-programática.
- Características de la información.- Deberá ser cuantitativa y cualitativa.
- Cobertura.- deberá referirse al sector central y al sector paraestatal.
- Base informativa.- deberá estar expresada en valores nominales y términos reales, así como referirse al año anterior y al año precedente.

En cuanto a los criterios de agregación y análisis, las Cuentas Públicas deberán contener:

- Información cuantitativa y cualitativa.
- Varios tipos de información, ya sea financiera, presupuestaria y funcional-programática.
- Información debidamente clasificada.
- Destino del gasto descentralizado.
- Identificación del origen y destino del ingreso.
- Estados Financieros básicos.
- Información necesaria y suficiente para el análisis y evaluación.

Finalmente, este programa se plantea las siguientes expectativas:

- Continuidad permanente del programa.
- Culminación exitosa a nivel nacional y estatal.
- Ampliación de la cobertura a nivel municipal y paraestatal.
- Posición vanguardista de las administraciones públicas nacionales en el entorno nacional.

Como se puede ver, este programa contiene los lineamientos y criterios que deben aplicar los responsables de las finanzas estatales para reformar y homologar los sistemas de contabilidad gubernamental y de formulación de Cuentas Públicas en un proceso de mediano plazo que retoma los esfuerzos de homologación realizados hasta ahora por los estados y que también obliga a considerar las estrategias seguidas en cada caso, a efecto de asegurar el registro y control del gasto público y la factibilidad de la rendición de cuentas en tiempo y forma.

## **1.6.- EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1995-2000.**

En mayo de 1996, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de

Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual establece en los considerandos que "...el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece estrategias y acciones para fortalecer el federalismo, profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en la rendición de cuentas responsable y transparente, así como para alentar la participación social y garantizar las libertades y derechos ciudadanos como condición para alcanzar el pleno desarrollo democrático".<sup>26</sup>

"...que una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa, será el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a los ciudadanos".<sup>27</sup>

"Que en este contexto se requiere igualmente desarrollar un nuevo enfoque y criterios más pertinentes para la gestión pública, y lograr de esta perspectiva elementos que permitan medir su productividad y rendimiento, revisar y actualizar sus métodos y procedimientos con apego a la normatividad que la rige"<sup>28</sup>

Más adelante, en la presentación, el Programa plantea que el sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de lo que ocurre en los ámbitos internacional y nacional. Respecto al primero, señala que se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental. Por otra parte, en el contexto nacional señala que se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.<sup>29</sup>

En ese mismo sentido, el Programa establece que "...en todos los ámbitos y niveles de gobierno se deberá impulsar un importante esfuerzo de desregulación y simplificación administrativa, así como especificar y difundir los derechos de la ciudadanía de

---

26 *Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación. 28 de mayo de 1996.*

27 *Cfr. Ibidem.*

28 *Cfr. Ibidem.*

29 *Cfr. Ibidem.*

manera clara, eliminando la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad” y que “La situación económica y financiera, que no reconoce fronteras, demanda por su parte, mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuestario; atención permanente a las dimensiones y al costo de las estructuras administrativas, y una administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población”<sup>30</sup>

Con relación a los gobiernos estatales, el Programa de Modernización de la Administración Pública plantea en el subprograma Descentralización y/o Desconcentración Administrativa que “En todo el mundo se están reconsiderando no sólo el tamaño y el costo de las estructuras administrativas, sino también la relación que guardan las áreas de regulación y control con aquellas encargadas de la operación.”<sup>31</sup> por lo que el actual gobierno federal le ha dado un impulso considerable a la descentralización de funciones y recursos hacia los estados y municipios y se ha fijado los siguientes objetivos:

- Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran , todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Para impulsar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, en ese subprograma se establecen, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- En el proceso de descentralización será necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar, para evitar la desarticulación de los servicios. Se definirán modelos basados en la búsqueda indispensable

---

30 Cfr. *Ibidem*.

31 Cfr. *Ibidem*.

ble de consensos, en el aprovechamiento de potencialidades existentes y en la coordinación de esfuerzos para vencer las resistencias que pudieran frenar estos procesos.

- Paralelamente a la reasignación de funciones y recursos, será indispensable que las dependencias y entidades involucradas en los procesos de desconcentración o descentralización, propongan ante las instancias correspondientes las adecuaciones normativas que en cada caso se justifiquen , para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades operativas regionales, estatales o locales.
- Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.
- En la descentralización administrativa se deberán examinar y contrastar las estrategias implementadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios- fundamentalmente los de carácter educativo, de salud, y de obras sociales -, a fin de aprender de estas experiencias y orientar con mayor precisión las nuevas etapas en éstos y otros servicios públicos.<sup>32</sup>

En ese marco de objetivos y lineamientos, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los gobiernos estatales han venido suscribiendo acuerdos de coordinación para 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 Desarrollo Administrativo”, que establece la participación conjunta de la SECODAM y las Contralorías Estatales en la promoción y aplicación de las líneas de acción que establece el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal y el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, así como:

- Fomentar el intercambio de Información con la Federación y los Estados de la República, que permita el conocimiento y aprovechamiento de experiencia en materia, de desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales.
- Impulsar medidas de desarrollo y modernización administrativa para hacer más eficiente la operación de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos del ramo 33 y de cualquier otro programa de carácter federal con repercusión en el ámbito estatal y/o municipal.

---

32 Cfr. *Ibidem*.

- Promover acciones para el desarrollo de las administraciones públicas estatales y municipales, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del nuevo federalismo y en su proceso de descentralización.<sup>33</sup>

En este punto, resulta oportuno comentar que las experiencias obtenidas por los estados en materia de descentralización de funciones y recursos federales demuestran que las dependencias federales no tomaron en consideración los diferentes niveles de desarrollo administrativo que presentan los gobiernos estatales y que como alternativa uniforme para todas las entidades se estableció la obligación, mediante los Convenios respectivos, de crear Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal para prestar los servicios públicos de salud y educación básica o de suscribir contratos de Fideicomiso de administración de fondos, sin tomar en cuenta por completo el impacto administrativo, laboral y financiero que esas medidas tuvieron en los gobiernos estatales y que se ha convertido en causa de obstáculos operativos para concluir los procesos de transferencia de recursos humanos, materiales y financieros respectivos.

Con relación a las adecuaciones normativas que se debieron haber realizado como consecuencia de las políticas descentralizadoras, se hace notar que esto sigue siendo un asunto pendiente para muchos gobiernos estatales, ya que como consecuencia de la creación de organismos descentralizados para la prestación de servicios de salud y educación, así como la suscripción de contratos de Fideicomisos de administración de fondos, se debieron haber reformado las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal o sus equivalentes así como los reglamentos interiores respectivos de algunas dependencias relacionadas con la administración de los servicios y recursos transferidos, así como también las Leyes Estatales de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las estructuras programáticas y las estructuras financieras y presupuestales respectivas.

En materia de medición de resultados y de evaluación del desempeño de la gestión pública de los servicios y recursos transferidos a los estados y municipios, los casos más avanzados se encuentran en salud y educación, pero en la mayor parte de las entidades federativas las dependencias administrativas responsables de esas funciones se han limitado sólo a aplicar la normatividad y herramientas elaboradas a nivel federal.

Por otra parte, el subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública, propone que el control presupuestario vigente se complemente con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la

---

33 Cfr. Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 25 de marzo de 1998. Cuernavaca, Mor.

pertinencia y la calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Para cumplir con esa política se plantean los siguientes objetivos:

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

Estos propósitos encuentran una gran correspondencia con los procesos de homologación de los sistemas presupuestarios y de contabilidad gubernamental y cuenta pública que se encuentran implementando la mayor parte de los estados; sin embargo, es necesario apuntar que en la mayoría de los casos esos trabajos reportan avances lentos debido a la complejidad teórica y técnica que conlleva el diseño de nuevas estructuras programáticas y presupuestales, la elaboración de un nuevo sistema de contabilidad gubernamental y de formulación de la cuenta pública, así como el diseño de un sistema de evaluación del desempeño.

De igual manera, resulta obligado preguntarse qué han hecho de manera conjunta los gobiernos federal y estatal para modernizar las estructuras orgánicas y los procesos administrativos de aquellas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que se encargan de la operación de las funciones y recursos que han sido transferidos hacia los gobiernos locales como parte de los procesos de descentralización; tal es el caso de educación, salud, y particularmente las Secretarías de Finanzas.



---

Capítulo 2  
**Tipología Administrativa  
de las Secretarías de Finanzas**



Este capítulo tiene como propósito analizar el panorama que presentan actualmente las diferentes Secretarías encargadas de la administración de las finanzas estatales y, particularmente, las áreas administrativas responsables del proceso de gasto público, para identificar su marco normativo, los modelos administrativos, y los elementos más valiosos que presenta cada uno de ellos, así como el nivel jerárquico que tienen y las funciones y procesos que desarrollan.

Para alcanzar esos objetivos, es necesario formular una tipología, es decir, un estudio de las diferentes Secretarías encargadas de la hacienda pública estatal a partir de un ejercicio de análisis comparativo que permita identificar, en primer lugar, las distintas denominaciones que reciben las Secretarías y las áreas administrativas encargadas del gasto público estatal, y agruparlas conforme a las diferencias orgánicas y funcionales que prevalecen entre unas y otras. Todo ello, a partir de las disposiciones establecidas en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal respectivas.

De acuerdo a su denominación, las Secretarías de Finanzas estatales se pueden clasificar y agrupar de la siguiente manera:

- 13 Secretarías de Finanzas.
- 8 Secretarías de Finanzas y Administración.
- 4 Secretarías de Planeación y Finanzas.
- 4 Secretarías de Hacienda.
- 1 Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social.
- 1 Secretaría de Finanzas y Tesorería General.
- 1 Tesorería General.

Dentro de esta variedad de Secretarías, las áreas administrativas responsables de los egresos estatales también se encuentran con una amplia nomenclatura y ocupan-

do diferentes niveles jerárquicos, de tal forma que en el ámbito nacional se tiene el siguiente panorama:

- 14 Subsecretarías de Egresos.
- 1 Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.
- 1 Subsecretaría de Programación y Presupuesto.
- 4 Direcciones Generales de Egresos.
- 4 Direcciones de Egresos.
- 1 Dirección de Presupuesto y Egresos.
- 1 Dirección de Egresos y Control Presupuestal.
- 1 Dirección de Egresos y Contabilidad.
- 1 Dirección de Política Presupuestal.
- 1 Dirección de Tesorería.
- 1 Tesorería General
- 1 Tesorería de la Secretaría.
- 1 Subtesorería de Egresos.

En su conjunto las Secretarías de Finanzas y las unidades administrativas responsables del gasto público, se encuentran distribuidas entre los estados de la siguiente manera:

ESTADO	SECRETARIA	AREA DE EGRESOS
Aguascalientes	Finanzas y Administración	Subsecretaría de Egresos.
Baja California	Planeación y Finanzas	Dirección de Egresos.
Baja California Sur	Finanzas	Dirección de Política Presupuestal.
Campeche	Finanzas y Administración	Tesorería de la Secretaría.
Coahuila	Finanzas	Subsecretaría de Egresos.
Colima	Finanzas	Dirección de Egresos y Contabilidad.
Chiapas	Hacienda del Estado	Subsecretaría de Egresos.
Chihuahua	Finanzas y Administración	Dirección de Egresos.
Distrito Federal	Finanzas	Subsecretaría de Egresos.
Durango	Finanzas y de Administración	Dirección de Egresos.
Guanajuato	Finanzas y Administración	Dirección General de Egresos.
Guerrero	Finanzas y Administración	Subsecretaría de Egresos.
Hidalgo	Finanzas y Administración	Subsecretaría de Egresos.
Jalisco	Finanzas	Dirección General de Egresos.

ESTADO	SECRETARIA	AREA DE EGRESOS
México	Finanzas y Planeación	Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.
Michoacán	Tesorería General del Estado	Subtesorería de Egresos.
Morelos	Hacienda del Estado	Subsecretaría de Programación y Presupuesto.
Nayarit	Finanzas	Dirección General de Egresos.
Nuevo León	Finanzas y Tesorería General	Subsecretaría de Egresos.
Oaxaca	Finanzas	Dirección de Egresos y Control Presupuestal.
Puebla	Finanzas y Desarrollo Social	Subsecretaría de Egresos.
Querétaro	Planeación y Finanzas	Dirección de Tesorería.
Quintana Roo	Hacienda del Estado	Tesorería General
San Luis Potosí	Finanzas	Dirección General de Egresos.
Sinaloa	Administración y Finanzas	Subsecretaría de Egresos.
Sonora	Finanzas	Subsecretaría de control de Fondos y Pagaduría.
Tabasco	Finanzas	Subsecretaría de Egresos.
Tamaulipas	Finanzas	Subsecretaría de Egresos.
Tlaxcala	Finanzas	Dirección de Presupuesto y Egresos.
Veracruz	Finanzas y Planeación	Subsecretaría de Egresos.
Yucatán	Hacienda	Subsecretaría de Egresos.
Zacatecas	Finanzas	Subsecretaría de Egresos.

Una vez realizada esa clasificación, resulta necesario hacer un análisis de los conceptos y definiciones que cada Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, o su equivalente, presenta en torno a cada uno de los diferentes tipos de Secretarías, así como las diferentes atribuciones que les confiere a cada una de ellas: sin embargo, la gran cantidad de disposiciones, así como las similitudes y diferencias existentes obligan a definir un marco normativo básico para identificar las facultades y funciones que tienen las diferentes Secretarías y áreas de egresos con relación al proceso de administración del gasto público estatal.

Por esa razón, para este trabajo se tomaron como base las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, o sus equivalentes y los Reglamentos Interiores de los diferentes tipos de Secretarías de Finanzas, ya que las primeras, de acuerdo a su naturaleza de leyes secundarias, regulan la organización de los poderes públicos mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento.<sup>34</sup> En tanto que los Reglamentos Interiores como instrumentos jurídicos que expide el Ejecutivo con objeto de reglamentar las disposiciones legales que confieren atribuciones a las dependencias, determinan la organización interna de las mismas, definen el número, jerarquía y atribuciones de las unidades administrativas que forman parte de ellas; es decir, tienen la función de distribuir las atribuciones legales entre las distintas unidades administrativas<sup>35</sup>

Como se puede ver en este capítulo, también resulta de gran utilidad hacer la revisión y análisis de los Reglamentos Interiores de los diferentes tipos de Secretarías de Finanzas, ya que permiten identificar las funciones sustantivas que desarrollan las áreas responsables del gasto público y las unidades administrativas que forman parte de ellas.

## **2.1.- SECRETARÍAS DE FINANZAS.**

Las entidades federativas que tienen este tipo de secretarías son las siguientes: Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

En este tipo de secretarías prevalece un concepto fiscal y financiero que delimita sus atribuciones dentro de ese ámbito exclusivamente, de tal manera que se definen como las dependencias de la administración pública estatal encargadas de la administración financiera y tributaria de la Hacienda pública estatal; es decir, de los ingresos, los egresos y la deuda pública.

Tomando en cuenta ese concepto genérico, en algunas Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, o sus equivalentes, se encuentran algunas definiciones como las siguientes:

---

34 Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989 p.1974*

35 Cfr. *Op.cit. pp. 2755-2756.*

- TLAXCALA.

“La Secretaría de Finanzas, es la encargada de la administración de la Hacienda Pública del Estado”. Art. 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.

- JALISCO.

“La Secretaría de Finanzas es la dependencia encargada de la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública del Estado”. Art. 31

Desde la perspectiva formal y funcional, también se encuentran las siguientes definiciones y disposiciones:

- DISTRITO FEDERAL.

“A la Secretaría de Finanzas corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación, y evaluación del gasto público del Distrito Federal así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que controvierta el interés fiscal de la entidad.” Art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

- COAHUILA.

“Compete a la Secretaría de Finanzas la guarda y distribución de los caudales públicos, regular la actividad financiera, fiscal y tributaria del Estado, así como administrar los recursos humanos y materiales de la Administración Pública”.

Art. 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza

- SAN LUIS POTOSI.

“A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proponer e instrumentar la política fiscal y de deuda pública del Estado tomando en cuenta los convenios celebrados por el Estado con la Federación y los Ayuntamientos, así como las disposiciones jurídicas sobre la materia;

II.- Proyectar y calcular el ingreso público del Estado, de acuerdo con la demanda del gasto público;

III.- Participar en la Comisión Gasto- Financiamiento para analizar y proponer al Gobernador del Estado los niveles de gasto público, su calendario y sus fuentes de financiamiento, en concordancia con los planes y programas de mediano y largo plazo y considerando las políticas fiscal y de deuda pública;

IV.- Estudiar, formular y presentar al Ejecutivo el anteproyecto de la Ley de Ingresos;

V.- Recaudar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado; administrar las participaciones federales en los términos de los convenios celebrados, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

Fracciones VI a XIII.- (...)

XIV.- Dictar las normas relacionadas con el manejo de fondos y valores de las entidades y dependencias de la administración pública estatal, así como custodiar los documentos que constituyen valores, acciones y demás derechos que formen parte del patrimonio del Estado;

Fracciones XV a XVII.- (...)

XVIII.- Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado;

XIX.- Establecer y operar el Sistema Estatal de Control Presupuestal;

XX.- Formular los estados financieros de la Hacienda Pública Estatal en los términos de la Ley respectiva;

Fracciones XXI a XXIII.- (...)

XXIV.- Establecer las políticas y lineamientos del Sistema Estatal de Contabilidad Gubernamental y coordinar su funcionamiento;

XXV.- Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del gobierno del Estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado;

Fracciones XXVI a XXIX.- (...)” .

Art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.

-SONORA.

“A la Secretaría de Finanzas, le corresponden las facultades y obligaciones siguientes:

- I.- (...)
- II.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y las contribuciones especiales en los términos de la Ley de Ingresos del Estado y de las leyes fiscales correspondientes.
- III.- (...)
- IV.- Proyectar y calcular los ingresos del Estado, considerando las necesidades del gasto público estatal que prevea la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública estatal.
- Fracciones V a VIII.- (...)

IX.- Concentrar en la Pagaduría General del Gobierno del Estado, y custodiar por conducto de ésta, todos los fondos, valores e ingresos del Estado, así como los que se reciban para fines específicos, y establecer y operar los registros necesarios que provean la información de la concentración diaria.

X.- Cubrir con cargo a las partidas respectivas del presupuesto de egresos del Estado, las órdenes de pago correspondientes que se expidan en el ejercicio del gasto público estatal;

-XI a XX.-(...)”

Art. 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

### **2.1.1.- Comentarios.**

En este punto es preciso aclarar que las referencias a las disposiciones contenidas en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal de San Luis Potosí y de Sonora, se refieren exclusivamente a las atribuciones en materia fiscal y financiera y a las relacionadas con los egresos estatales, ya que en esas entidades federativas el proceso de gasto público está a cargo de otras dependencias, como se verá más adelante.

### **2.1.2.- Características Orgánicas y Funcionales.**

También es importante comentar que debido a su naturaleza de órgano financiero, este tipo de secretarías cuenta con estructuras administrativas de carácter sustantivo que atienden los procesos de recaudación de ingresos fiscales, de gasto público, de caja general, de manejo de efectivo y custodia de valores, principalmente; y derivado de eso, la mayor parte de esas dependencias tienen Direcciones de área responsables de las funciones de diseño y aplicación de la política fiscal y financiera; de la recaudación de los ingresos fiscales estatales y coordinados; de la fiscalización; de la procuración fiscal; del manejo financiero y control de la deuda pública; y, específicamente en materia de gasto público, la mayoría de esas secretarías cuenta con Direcciones o Departamentos de programación financiera; de elaboración y control presupuestal; de contabilidad gubernamental; de egresos o Caja General y de informática. Este último, como un órgano de apoyo para las funciones y actividades que desarrollan las demás Direcciones y Departamentos.

### **2.1.3.- Características de las Áreas de Egresos.**

En cuanto a la ubicación jerárquica de las áreas de egresos, dentro de este tipo de Secretarías, éstas tienen diferentes niveles, pero en el 70% de los casos se encuentran a nivel de Dirección General.

Por otra parte, la integración orgánica de estas áreas se ha hecho, en su mayor parte, a partir del criterio de la división funcional del trabajo y la delegación de autoridad en forma vertical; aunque también existen casos, como en San Luis Potosí y en el Distrito Federal, en donde se han aplicado criterios sectoriales para organizar el área de egresos. Las principales razones que se encuentran para esta combinación de criterios funcionales y sectoriales son la complejidad, la especialización y el volumen de acciones, proyectos y recursos que se manejan, principalmente en la fase de programación y presupuestación, por lo que se encuentran Direcciones de Área encargadas de programar, presupuestar y autorizar el ejercicio del gasto público en sectores específicos de la administración pública como son la educación, la salud,

obras públicas, transporte, desarrollo social, desarrollo económico, gobierno, justicia y seguridad pública.

También es oportuno comentar que en algunos estados existen Direcciones de Programación y Presupuesto y Direcciones de Egresos en la misma área de gasto; sin embargo, al analizar las atribuciones y funciones que tienen asignadas cada una, se aclara cualquier posible confusión, ya que la responsabilidad del diseño de la política presupuestal, la programación y la asignación de recursos, la normatividad y el control del gasto público lo tiene la primera, mientras que las Direcciones de Egresos generalmente se encargan de las funciones de “caja general”, es decir, del manejo de efectivo, la custodia de valores y la pagaduría.

## **2.2.- SECRETARÍAS DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN.**

Los estados que tienen Secretarías de Finanzas y Administración son los siguientes: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Sinaloa.

### **2.2.1.- Origen de las Secretarías de Finanzas y administración.**

Este tipo de Secretarías es resultado de la fusión que se dio en algunos estados entre las antiguas Tesorerías y las Oficialías Mayores, o entre Secretarías de Finanzas y Secretarías de Administración dando lugar a dependencias que llevan a cabo funciones de tipo hacendario, financiero y de apoyo administrativo a través de la administración de recursos humanos, de recursos materiales y de servicios generales o de apoyo logístico a las demás dependencias de la administración pública estatal.

### **2.2.2.- Definiciones.**

Ese concepto genérico se ha recogido en algunas Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal en donde se ha definido a ese tipo de secretarías de la siguiente manera:

DURANGO.

“La Secretaría de Finanzas y de Administración es la dependencia responsable de la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública del Estado y del apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado en el desempeño de sus funciones”. Art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.

## GUERRERO.

“La Secretaría de Finanzas y Administración es el órgano encargado de la Hacienda pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo...” Art. 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

### **2.2.3.- Atribuciones y Funciones de las Secretarías de Finanzas y Administración.**

En cuanto a las atribuciones y funciones que tienen encomendadas este tipo de dependencias en el mismo ordenamiento jurídico, a manera de ejemplo destacan los siguientes casos:

#### CAMPECHE

“La Secretaría de Finanzas y Administración tiene a su cargo:

I.- Proyectar y calcular los ingresos del Gobierno del Estado, considerando las necesidades del gasto público estatal, la utilización razonable del crédito público y el saneamiento de las finanzas públicas del propio Estado;

II.- Elaborar la cuenta pública anual de la Hacienda Estatal, manteniendo las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado;

III.- Hacer la Glosa de los ingresos y egresos del Gobierno del Estado;

Fracciones IV a VII.- (...)

VIII.- Ejercer las atribuciones derivadas de los Convenios Fiscales que haya celebrado o que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Federación y con los Gobiernos Municipales;

IX.- (...)

X.- Recaudar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado en los términos de las leyes respectivas;

Fracciones XI y XII.- (...)

XIII.- Ordenar y practicar verificaciones, inspecciones, revisiones y visitas domiciliarias a los contribuyentes con el objeto de constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto estatales como federales convenidas;

Fracciones XIV a XVII.- (...)

XVIII.- Elaborar el programa general del gasto público y el anteproyecto del Presupuesto de Egresos, y presentarlo a la consideración del Gobernador del Estado;

XIX.- Establecer las normas y conducir las políticas para el diseño e implementación de la programación, presupuestación y evaluación del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, así como de los organismos descentralizados;

XX.- (...)

XXI.- Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado;

XXII.- Revisar las operaciones que se hayan realizado con los recursos económicos del Gobierno del Estado, aplicando para tal efecto los sistemas de contabilidad gubernamental;

XXIII.- Analizar y autorizar los recursos para los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

XXIV.- Calendarizar y efectuar pagos con base en los programas y presupuestos autorizados;

XXV.- Analizar y autorizar las modificaciones y transferencias programáticas y presupuestales conforme a la normatividad que se emita al respecto;

XXVI.- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; vigilar y registrar las de los municipios sólo cuando el Gobierno del Estado sea aval o responsable solidario;

Fracciones XXVII a XXIX.- (...)

XXX.- Proporcionar los bienes y servicios que requiera la administración pública estatal para su funcionamiento, bajo las normas de adquisición, contratación, y dotación establecidas;

XXXI.- Proveer a las dependencias del Ejecutivo Estatal del personal necesario para el desarrollo de sus funciones, seleccionándolo y contratándolo, bajo las normas que para el caso se establezcan y a partir de las necesidades de cada dependencia;

XXXII.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el Gobierno Estatal y sus servidores públicos;

XXXIII.- Expedir y tramitar los nombramientos, remociones, licencias y jubilaciones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal, excepción hecha de los titulares de las Dependencias a que se refiere el artículo 15 de esta ley;

XXXIV.- (...)

XXXV.- Administrar y asegurar la operación, conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles del Gobierno Estatal y llevar el control y el inventario correspondiente debidamente actualizado ;

XXXVI.- Organizar, dirigir y controlar la intendencia del Poder Ejecutivo Estatal;

XXXVII.- Expedir la normatividad correspondiente y prestar los servicios de mantenimiento y apoyo en materia de informática a las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Estatal;

Fracciones XXXVIII y XXXIX.- (...)

Art. 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche.

GUERRERO.

“La secretaría de Finanzas y Administración es el órgano encargado de (...) el despacho de los asuntos siguientes:

I.- Elaborar y proponer al Ejecutivo, los proyectos de leyes, reglamentos, presupuestos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el manejo de los asuntos financieros, tributarios y de recursos humanos, y materiales del Estado;

II.- Proyectar y calcular los ingresos del Gobierno del Estado, considerando las necesidades del gasto público estatal, que prevea la Secretaría de Planeación y Presupuesto, así como definir y operar los mecanismos de financiamiento de la Administración Pública Estatal;

III.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado;

IV.- (...)

V.- 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 con los Municipios del Estado;

VI.- Presentar al Ejecutivo el Proyecto de Ley de Ingresos y el Proyecto de Decreto del presupuesto Anual de Egresos en sus presentaciones global y sectorial para cumplir las prioridades definidas en el Plan Estatal de Desarrollo, y la Cuenta Pública del Gobierno del Estado;

Fracciones VII a XVI.- (...)

XVII.- Establecer y llevar el Sistema de Contabilidad Gubernamental de la Administración Pública Estatal;

XVIII.- Llevar el control del ejercicio del gasto, conforme al presupuesto y ministración de los recursos aprobados;

Fracciones XIX y XX.- (...)

XXI.- Concentrar, integrar y elaborar la Cuenta Pública Anual y el Presupuesto de Egresos, con la participación que corresponda a la Secretaría de Planeación y Presupuesto y a la Contraloría General;

XXII.- Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados, así como formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros del Gobierno del Estado, informando de ello al Titular del Ejecutivo;

XXIV.- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado, informando al Gobernador mensualmente sobre el estado de amortización de capital y del pago de intereses;

XXIII.- Concentrar y custodiar los fondos y valores del Gobierno Estatal, así como los ajenos que estén al cuidado del mismo;

XXIV.- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado, informando al Gobernador mensualmente sobre el estado de amortización de capital y del pago de intereses;

Fracciones XXV a XXVII.- (...)

XXVIII.- Intervenir en todas las operaciones en las cuales las entidades paraestatales hagan uso del crédito público;

Fracciones XXIX y XXX.- (...).

XXXI.- Establecer y operar un Sistema de Administración, Capacitación y Desarrollo de Personal de la Administración Pública Estatal, incluido lo relativo a las relaciones laborales ;

XXXII.-Fijar las normas y lineamientos para la formulación del programa anual de adquisición de bienes y servicios, así como coordinar la elaboración y ejecución del mismo;

XXXIII.- Llevar a cabo las adquisiciones de bienes y contratación de servicios que requiera el Poder Ejecutivo para su adecuado funcionamiento;

XXXIV.- Normar, coordinar y supervisar el sistema de inventarios y almacenes, así como el de control patrimonial y vigilar la afectación, baja y destino final, en los términos establecidos por la ley vigente;

XXXV.- Normar y proporcionar los servicios generales que requieran las diferentes dependencias del Ejecutivo Estatal, con criterios de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal;

Fracciones XXXVI y XXXVII (...)

XXXVIII.- Prestar servicios de informática y proporcionar apoyos en materia de computación electrónica a las dependencias de la Administración Pública;

XXXIX.- (...)

XL.- Establecer y operar un sistema de seguimiento de los programas federales relacionados con los asuntos de su competencia, conforme a lo que las leyes y acuerdos de coordinación establezcan, en congruencia con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado;

XLI.- (...)

Art. 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero.

En este punto resulta pertinente señalar que en el Estado de Guerrero, como en San Luis Potosí y Sonora, también existe una dependencia de la administración pública estatal encargada del proceso de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación del gasto público, diferente a la Secretaría de Finanzas y Administración, como se abordará más adelante, por lo que se puede ver que esta Secretaría no tiene facultades en materia de gasto público.

## HIDALGO

“A la Secretaría de Finanzas y Administración corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Celebrar, en la forma que acuerde el titular del Ejecutivo y con la participación de las dependencias correspondientes, los actos que afecten los ingresos, egresos y patrimonio del Gobierno del Estado o le generen obligaciones económicas en los términos de las Leyes vigentes;

II.- Determinar la política hacendaria y controlar los fondos y valores del Estado;

III.- Intervenir en todas las operaciones en que el Gobierno del Estado otorgue o solicite créditos;

IV.- (...)

V.- Ejercer las atribuciones derivadas de la aplicación de los convenios de coordinación fiscal y los de colaboración administrativa que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal;

Fracciones VI a X (...)

XI.- Recaudar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en los términos de las Leyes fiscales correspondientes;

Fracciones XII a XV (...)

XVI.- Autorizar el ejercicio del gasto público con base en el presupuesto aprobado;

XVII.- Estimar y dar a conocer a la Secretaría de Desarrollo Regional el monto global y la calendarización provisional del presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal a fin de posibilitar las atribuciones de esta última en materia de programación;

XVIII.- Aplicar las políticas que señale el Gobernador del Estado para el ejercicio del presupuesto de egresos;

XIX.- Diseñar, instrumentar y actualizar el sistema de presupuestación del gasto público de acuerdo con los objetivos y necesidades de la Administración Pública del Estado, asesorando a las dependencias y entidades para la integración de su presupuesto específico;

XX.- Establecer en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Regional, la programación-presupuestación del gasto público para el ejercicio correspondiente en el programa financiero calendarizado;

XXI.- Integrar la propuesta de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y formular el proyecto de iniciativa de decreto correspondiente;

XXII.- Calendarizar y efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados en base a propuestas que hagan las dependencias del Ejecutivo y formular y publicar mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del estado;

XXIII.- Llevar el registro y control de la deuda pública del Estado y sobre la situación que guardan las amortizaciones de capital y pago de intereses;

XXIV.- Emitir, con la opinión de la unidad de Contraloría Gubernamental, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público estatal y formular la cuenta anual de la hacienda pública estatal;

XXV.- Revisar las operaciones financieras del Estado, así como llevar a cabo la contabilidad de las operaciones gubernamentales;

XXVI.- Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública y presentar al Gobernador del Estado, dentro de los primeros sesenta días de cada año, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior;

XXVII.- Aplicar las políticas dictadas por el Gobernador del Estado en materia de modernización administrativa;

XXVIII.- Planear y coordinar el Sistema Estatal de Informática;

XXIX.- Determinar y ejecutar las políticas en materia de administración de recursos humanos y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que rijan las relaciones entre el Ejecutivo del Estado y sus trabajadores;

XXX.- Contratar y capacitar a los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, así como tramitar las remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los mismos;

XXXI.- (...)

XXXII.- Dictaminar con acuerdo del Gobernador del Estado, los proyectos de creación de nuevas unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo Estatal de conformidad con esta Ley y el presupuesto de egresos autorizado;

XXXIII.- Determinar las políticas en materia de administración de los recursos materiales y servicios y vigilar su correcta aplicación;

XXXIV.- Adquirir los bienes y contratar los servicios que requiera el funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado con apego a las Leyes de la materia, cuando no corresponda a otra dependencia;

Fracciones XXXV y XXXVI (...)

XXXVII.- Administrar la intendencia, los almacenes generales y la oficialía de partes del Poder Ejecutivo, y fijar las bases de la sistematización en materia de correspondencia y archivo;

XXXVIII.- (...)

Art. 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.

SINALOA.

“A la Secretaría de Administración y Finanzas le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Ejercer la política fiscal del Gobierno del Estado en la esfera administrativa y el manejo de la hacienda pública en los términos del artículo 81 de la Constitución;

II.- (...)

III.- Ejercer las funciones y atribuciones que en materia de administración fiscal federal y municipal contengan los convenios firmados entre la administración pública federal, estatal y municipal;

IV.- Elaborar el proyecto de Ley Anual de Ingresos y Presupuesto de Egresos y someterlo a consideración del Ejecutivo para su aprobación y, en su caso, ser enviado al Congreso del Estado;

V.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que al Estado corresponda, tanto por ingresos propios como los que por ley o convenios le autoricen o asigne la federación o los municipios;

Fracciones VI a VIII.- (...)

IX.- Llevar el control de la deuda pública del Estado e informar trimestralmente al Ejecutivo sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses;

Fracciones X a XV.- (...)

XVI.- Intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo haga uso del Crédito Público, así como cuando se constituya en avalista de los ayuntamientos, contando, en ambos casos, con la autorización del Congreso del Estado, conforme lo establece la Constitución y las leyes aplicables;

XVII.- Diseñar, implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público acorde con los objetivos y necesidades de las dependencias de la administración pública y asesorar en esta materia a los municipios para la integración de sus programas específicos;

XVIII.- Establecer las normas específicas para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos en lo relativo al gasto de operación e inversión de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

XIX.- Presupuestar el gasto en coordinación con las dependencias de la administración pública estatal y asignarlo de conformidad con los programas operativos anuales de cada una;

XX.- Asignar los montos presupuestales contenidos en el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso del Estado;

XXI.- Ejercer con la participación que corresponda a otras dependencias, el gasto de administración y de inversión hacendaria que realice el Gobierno del Estado, con excepción del correspondiente a los servicios personales, cuidando su eficiente y transparente manejo, así como tener bajo su custodia la comprobación de las erogaciones que realice;

XXII.- Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental de la hacienda pública estatal;

XXIII.- Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno del Estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con el área competente del Congreso del Estado;

XXIV.- (...)

XXV.- Planear, programar y autorizar los esquemas de financiamiento vía crédito destinados a los municipios para la ejecución de obras de equipamiento urbano y de infraestructura básica de carácter autorecuperable, en los que el Gobierno del Estado se convierta en avalista solidario;

XXVI.- Programar y realizar las adquisiciones y el suministro de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus funciones;

XXVII.- Proveer oportunamente a las dependencias del Ejecutivo de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones;

XXVIII.- (...)

XXIX.- Llevar el registro de proveedores y adjudicar los pedidos o contratos de suministro que sean necesarios para el abastecimiento de bienes y servicios que requieran las dependencias;

XXX.- (...)

XXXI.- Administrar, controlar y vigilar los almacenes generales del Gobierno Estatal;

XXXII.- Realizar y controlar los servicios de mantenimiento y conservación del mobiliario, vehículos y equipo en general, propiedad del Gobierno del Estado, cuando por la naturaleza del servicio no pueda ser realizada por la dependencia correspondiente;

XXXIII.- (...)

XXXIV.- Organizar, dirigir y controlar la intendencia del Poder Ejecutivo;

XXXV.- (...)

XXXVI.- Adquirir, conservar y vigilar el uso de los bienes inmuebles propiedad del Estado y llevar un registro de los mismos, los cuales deberán estar inscritos en catastro;

XXXVII.- Contratar al personal del Poder Ejecutivo del Estado y mantener una adecuada administración del mismo en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de un sistema integral de recursos humanos de las dependencias de la administración pública estatal;

XXXVIII.- Opinar y dictaminar, previo acuerdo del Gobernador del Estado y en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la creación de nuevas unidades administrativas o modificaciones de las ya existentes, que propongan las dependencias del Poder Ejecutivo;

XXXIX.- (...)

XL.- Intervenir en los juicios de carácter fiscal y administrativo que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés la hacienda pública del Estado o sea parte esta Secretaría, en forma directa o por conducto de la entidad que orgánicamente esté facultado para ello;

XLI.- Dictar en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las medidas administrativas sobre responsabilidades de servidores públicos que afecten la hacienda pública del Estado en el ejercicio del gasto;

XLII.- (...)

XLIII.- coordinar y dirigir la implantación y ejercicio de servicios compartidos en materia de administración en las dependencias de la administración pública estatal que lo soliciten o cuando el Ejecutivo así lo instruya;

XLIV.- Administrar y operar los fondos y fideicomisos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, cuando así lo determine el Gobernador del Estado;

Fracciones XLV y XLVI (...)

Art. 18 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa

#### **2.2.4.- Comentarios.**

Como se puede ver en este conjunto de facultades y funciones, las Secretarías de Finanzas y Administración tienen un campo de acción más amplio y complejo, ya que las actividades propias de su naturaleza de órgano fiscal y financiero se encuentran estrechamente vinculadas con las de un ente administrador de los recursos humanos y materiales del gobierno estatal y, además, responsable de brindar el apoyo logístico

que requieren las demás dependencias y entidades de la administración pública estatal, por lo que sus estructuras organizacionales son más grandes y complejas que las de las Secretarías de Finanzas. En ese sentido, se observan en casi todos los casos la existencia de Subsecretarías de Ingresos, Egresos, Finanzas y Administración, con Direcciones Generales encargadas de las funciones sustantivas de recaudación, fiscalización, programación, presupuestación, contabilidad gubernamental, administración y desarrollo de recursos humanos y materiales, adquisiciones y servicios generales e informática.

Por su parte, las áreas de egresos en las Secretarías de Finanzas y Administración, en la mayoría de los casos, se encuentran ubicadas jerárquicamente en el nivel de Subsecretaría y tienen a su cargo el desarrollo de las fases de programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público estatal y, en forma particular, el ejercicio del gasto corriente, debido a que ese tipo de Secretarías también es responsable de la gestión de los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración pública estatal.

### **2.3.- SECRETARÍAS DE PLANEACIÓN Y FINANZAS.**

Los estados que tienen Secretarías de Planeación y Finanzas son los siguientes: Baja California, Estado de México, Querétaro y Veracruz.

Este tipo de Secretarías obedece a un concepto de planeación del desarrollo estatal en donde las dependencias y entidades que integran la administración pública local son los medios institucionales para lograr los objetivos y metas establecidos previamente en el Plan Estatal de Desarrollo y en los Programas Sectoriales, Especiales y Regionales derivados de ese instrumento de planeación.

#### **2.3.1.- Papel de las Secretarías de Planeación y Finanzas en los gobiernos estatales.**

En ese contexto, las Secretarías de Planeación y Finanzas juegan un papel muy importante en la gestión pública de los gobiernos estatales; es decir, en la asignación de recursos para el logro de fines específicos, de ahí que su funcionamiento se encuentre estrechamente vinculado con los sistemas y procesos de planeación y programación del desarrollo estatal y, en algunos casos, su campo de acción sea muy amplio, como en el estado de Veracruz, en donde su Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado define a la Secretaría de Planeación y Finanzas como "...el órgano encargado de la Administración Financiera y Tributaria de la Hacienda Pública; de proyectar la planeación, programación y presupuestación del Estado y en consecuencia elaborar con la participación de las Secretarías del Despacho, quienes

previamente oirán a los grupos sociales interesados, el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, además de brindar apoyo y llevar el control administrativo para el óptimo aprovechamiento de recursos humanos y materiales de la Administración Pública del Estado”<sup>36</sup>

### **2.3.2.- Origen de algunas Secretarías de Planeación y Finanzas.**

Es importante comentar que estas Secretarías han surgido, en algunos estados, de la fusión de las Secretarías de Finanzas y de las Secretarías de Planeación del Desarrollo, buscando la permanencia y la eficacia de las actividades y sistemas estatales de planeación, de tal forma que las acciones de los gobiernos locales se conduzcan sobre la base de políticas públicas y programas que respondan a las demandas de los diferentes sectores de la población y se puedan expresar en términos de objetivos y metas claramente establecidos y cuantificables para su posterior medición y evaluación, en un contexto integral de rendición de cuentas a corto, mediano y largo plazos.

### **2.3.3.- Objetivos diversos.**

Otros objetivos que buscan estas Secretarías son la vinculación entre los sistemas estatales de planeación del desarrollo con el comportamiento de las finanzas públicas, y concretamente con el gasto público, de tal forma que se asegure la factibilidad de lo que han previsto realizar los gobiernos estatales, y que existan mayores y mejores condiciones de oportunidad y eficiencia en la asignación y ejercicio de los recursos públicos mediante el desarrollo de las técnicas de presupuestación por programas y de contabilidad gubernamental que faciliten la rendición de cuentas.

### **2.3.4.- Estructura Orgánica de las Áreas de Egresos.**

En relación a la estructura orgánica de este tipo de Secretarías, se puede observar en sus organigramas y Reglamentos Interiores, que las áreas de egresos se encuentran ubicadas jerárquicamente a nivel de Subsecretaría, en el 90% de los casos, y que esas áreas están integradas por Direcciones Generales o de área responsables de la planeación, programación, inversiones públicas, política y control presupuestal, contabilidad gubernamental, informática y evaluación del gasto público, entre otras, con lo cual se demuestra la vinculación del proceso de gasto público al contexto de la planeación del desarrollo.

---

<sup>36</sup> Artículo 28. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Compendio de Legislación Fiscal 1992 del Gobierno del Estado de Veracruz.*

### **2.3.5.- Atribuciones y Funciones de las Secretarías de Planeación y Finanzas.**

Algunos ejemplos de las atribuciones y funciones de las Secretarías de Planeación y Finanzas son las siguientes:

BAJA CALIFORNIA:

“A la Secretaría de Planeación y Finanzas corresponde la atención y trámite de los siguientes asuntos:

I.- Coordinar la planeación del desarrollo estatal, así como formular y aplicar la política hacendaria, crediticia y del gasto público del Gobierno del Estado;

II.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos del Gobierno del Estado, tomando en cuenta las necesidades de recursos para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas;

III.- Formular y presentar cada año a la consideración del Gobernador del Estado, los anteproyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado;

IV.- Orientar a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, para que sus programas y acciones concurren al cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo;

V.- Recaudar y administrar las contribuciones que correspondan al estado, tanto por ingresos propios como los que por ley o convenios de coordinación reciba de la Federación, así como otros ingresos que deba percibir el erario estatal a nombre del fisco o por cuenta ajena, y que tenga su origen en otras disposiciones legales;

VI.- Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Reglamentos Convenios y demás disposiciones de carácter fiscal;

VII.- (...)

VIII- Organizar y llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Estatal, formular las cuentas públicas y consolidar los estados financieros de la Administración Pública Centralizada, así como coordinar las que corresponda a las entidades del sector paraestatal;

Fracciones IX a XI (...)

XII.- Revisar, y en su caso aprobar los programas financieros y crediticios de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como administrar la deuda pública del estado, informando al Gobernador sobre la situación de la misma y, en general, sobre el estado de las finanzas públicas;

XIII.- Administrar los fondos y valores del Gobierno del Estado, incluyendo su aplicación, con base en el Presupuesto Anual de Egresos;

XIV.- Atender las observaciones de glosa que finque el Congreso del Estado de las Cuentas Públicas del Poder Ejecutivo del Estado;

XV.- Establecer y mantener el sistema de presupuesto por programas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

XVI.- Llevar el ejercicio, control, seguimiento y evaluación del gasto público del Ejecutivo Estatal, de conformidad a las disposiciones legales vigentes, así como efectuar los pagos que deba realizar el Gobierno del Estado;

XVII.- Planear e integrar los programas de inversión de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y los derivados de convenios o de acciones concertadas de desarrollo integral que con tal fin celebre el Gobierno del Estado con la Federación y los Municipios, así como vigilar la administración y ejercicio de los recursos de los mismos;

XVIII.- Vigilar la integración del sistema estatal de estadística e información para la planeación, que opere el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado;

XIX.- Promover en las dependencias y entidades los programas de modernización administrativa derivados del Plan Estatal de Desarrollo;

XX.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; así como apoyarlas en la formulación de sus instrumentos normativos de carácter administrativo;

XXI.- Proporcionar asesoría en materia de planeación, programación, presupuestación, organización administrativa e interpretación y aplicación de las leyes tributarias estatales y federales que le sea solicitada por las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Ayuntamientos o particulares, y realizar una labor permanente de difusión y orientación;

Fracciones XXII a XXVII (...)

Art. 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

ESTADO DE MEXICO

“A la Secretaría de Finanzas y Planeación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- 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 para la actividad fiscal y tributaria estatal.

II.- Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado; y las contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos.

III.- (...)

IV.- 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, con los gobiernos municipales y con organismos auxiliares.

V.- Formular y presentar al Ejecutivo, los proyectos de Ley de Ingresos, del presupuesto de egresos y el programa general del gasto público. VI.- (...)

VII.- Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública, presentando anualmente al Ejecutivo, en la primera quincena del mes de enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior.

Fracciones VIII a X.- (...)

XI.- Dictar las normas relacionadas con el manejo de fondos y valores de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Estado, así como custodiar los documentos que constituyen valores, acciones y demás derechos que formen parte del patrimonio del Estado.

XII.- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.

XIII.- (...)

XIV.- Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado.

Fracciones XV a XVIII.- (...)

XIX.- Elaborar con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo el plan estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado.

XX.- Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del gobierno del Estado, con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores social y privado.

XXI.- 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.

XXII.- Vigilar que los programas de inversión de las dependencias del Ejecutivo y sus organismos auxiliares, se realicen conforme a los objetivos de los planes de desarrollo aprobados.

XXIII.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno del Estado y los ingresos y egresos de sus organismos auxiliares.

XXIV.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias del Ejecutivo y de sus organismos auxiliares.

XXV.- Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental y de estadística general del Gobierno del Estado.

XXVI.- 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.

XXVII.- Registrar y normar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno del Estado.

XXVIII.- Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que concede el Gobierno del Estado a los municipios, instituciones o particulares, con objeto de comprobar que la inversión se efectúe en los términos establecidos.

XXIX.- Prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social.

XXX.- Integrar y mantener actualizada la información geográfica y estadística de la entidad.

XXXI.- Asesorar al Gobernador del Estado en la elaboración de los convenios que celebre el Gobierno del Estado en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo de la entidad.

XXXII.- Vigilar que el desarrollo económico y social de la entidad sea armónico, para que beneficie en forma equitativa a las diferentes regiones del Estado, evaluando periódicamente los resultados obtenidos, en términos simples y comprensibles.

XXXIII.- (...)"

Art. 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

QUERETARO.

“La Secretaría de Planeación y Finanzas es la dependencia encargada de la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública del Estado y le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- (..)

II.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado;

III.- (...)

IV.- Ejercer las atribuciones en materia tributaria derivadas de los convenios que celebre el Gobierno del Estado con el Gobierno Federal y los Municipios de la Entidad;

V.- Proponer al titular del Ejecutivo el Proyecto de Ley de Ingresos del Estado;

VI.- (...)

VII.- Formular mensualmente los estados financieros de la Hacienda Pública, presentando anualmente al Ejecutivo, en la primera quincena del mes de enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior;

Fracciones VIII a X.- (...)

XI.- Custodiar los documentos que constituyen valores del Estado;

XII.- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado, informando al titular del Poder Ejecutivo, periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses;

XIII.- (...)

XIV.- Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado;

Fracciones XV a XIX.- (...)

XX.- Diseñar, instrumentar, implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público, de acuerdo con los objetivos y necesidades de la gestión gubernamental, asesorando y apoyando a las dependencias y organismos auxiliares en la integración de sus programas específicos;

XXI.- Proyectar, calcular y supervisar los egresos del Gobierno del Estado; así como los ingresos de sus organismos auxiliares;

XXII.- Proponer al titular del Ejecutivo el Programa General del Gasto Público y el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Estado;

XXIII.- Elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con el órgano competente del Congreso Local;

XXIV.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública del Estado en el ejercicio del gasto;

XXV.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos auxiliares que no estén expresamente encomendados a otra dependencia;

XXVI.- Llevar el registro y control de la contabilidad y de aquellos contratos y convenios financieros que realice el Estado;

XXVII.- Intervenir, cuando sea el caso, y por delegación directa del Ejecutivo, en la celebración de Convenios Fiscales con la Federación y los Municipios de la Entidad;

XXVIII.- Elaborar, con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, el Plan Estatal, los Planes Regionales y Sectoriales de Desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado;

XXIX.- Establecer la coordinación de los Programas de Desarrollo Socio-económico del Gobierno del Estado con los de la Administración Pública Federal y los de los municipios de la entidad;

XXX.- Promover la participación de los sectores social y privado del Estado en la formulación de los planes y programas de desarrollo socio-económico;

XXXI.- Estudiar y formular al titular del Ejecutivo proyectos de leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas a la planeación, programación y evaluación de la actividad económica en el Estado;

XXXII.- Establecer y llevar los sistemas de estadísticas generales del Gobierno del Estado, control geográfico y de catastro;

XXXIII.- Convocar a la asamblea plenaria del Comité de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Querétaro y coordinar y evaluar los resultados de los distintos subcomités del mismo, prestando la asesoría técnica para su integración y eficaz funcionamiento;

XXXIV.- Coordinar las acciones y esfuerzos entre los órdenes de Gobierno Federal y Estatal en los términos del Convenio Unico de Desarrollo, y vigilar las inversiones que apoyen el proceso de desarrollo integral de la entidad y coadyuvar en el perfeccionamiento de los mecanismos que permitan que las acciones públicas sean las más democráticas y participativas;

XXXV.- Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que conceda el Gobierno del Estado a instituciones o particulares, con objeto de comprobar que la inversión se efectúe en los términos establecidos;

XXXVI.- Prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico;

Fracciones XXXVII a XL.- (...)"

Art. 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro.

VERACRUZ.

“ Son atribuciones del Secretario de Finanzas y Planeación, conforme a la distribución de competencias que establezca su Reglamento Interior, las siguientes:

I. Establecer la Política de la Hacienda Pública, conforme a lo establecido en el Plan Veracruzano de Desarrollo y los programas, política económica y objetivos del Gobierno del Estado.

II. Coordinar la política económica para el desarrollo del Estado.

III. Coordinar las actividades del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz.

IV. Diseñar, implementar y actualizar un sistema de programación del gasto público, acorde con los objetivos y necesidades de la Administración Pública, asesorando y apoyando a las dependencias y entidades en la integración de sus programas específicos.

V. Vigilar que los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública , se realicen conforme a los objetivos de los programas operativos anuales aprobados;

VI y VII. (...)

VIII. Presupuestar anualmente el gasto público del Gobierno del Estado, tomando en consideración los anteproyectos de presupuestos de las dependencias y entidades del gobierno estatal, quienes deberán elaborar y presentarlos con la anticipación necesaria en términos de las disposiciones legales aplicables;

IX. Programar y calcular los ingresos del estado y formular el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos anualmente, para someterlo a la consideración del Gobernador del Estado;

X. (...)

XI. Llevar las estadísticas de ingresos y egresos del Gobierno del Estado; así como integrar y mantener actualizada la informática de la entidad y lo relativo a la situación geográfica del Estado.

XII. Autorizar la suficiencia presupuestal a las dependencias centralizadas para el ejercicio del gasto público asignado a sus programas, conforme a la calendarización respectiva;

XIII. Autorizar, previo acuerdo del Gobernador del Estado, las ampliaciones o reducciones de los recursos asignados a los programas a cargo de las dependencias y las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos. Asimismo, opinar a solicitud de la coordinadora de sector, sobre las modificaciones presupuestales de las entidades no incorporadas al presupuesto de egresos mencionado;

XIV. Distribuir los recursos financieros a las dependencias centralizadas y, en su caso, hacer las transferencias a las entidades paraestatales, de acuerdo al presupuesto autorizado;

XV. Coordinar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública paraestatal;

XVI a XXI. (...)

XXII. Proponer al Ejecutivo Estatal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos financieros, tributarios; y en las materias de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica del Estado;

XXIII a XXV. (...)

XXVI. Formular mensualmente los estados financieros consolidados de la Hacienda Pública y ponerlos en conocimiento del Gobernador del Estado;

XXVII. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Estatal; así como elaborar la cuenta pública;

XXVIII a XXXIII. (...)

XXXIV. Custodiar los documentos que constituyan valores del Estado.

XXXV y XXXVI. (...)

XXXVII. Atender las observaciones del Órgano de Fiscalización Superior;

XXXVIII. Establecer los lineamientos sobre la forma y términos en que las dependencias centralizadas deben llevar su contabilidad; solicitar informes y cuentas para consolidar la contabilidad gubernamental, llevar la estadística general del Gobierno del Estado y examinar periódicamente los flujos de información de cada dependencia, y en su caso, recomendar las modificaciones necesarias;

XXXIX. Informar a la Contraloría General sobre las responsabilidades que afecten la Hacienda Pública del Estado en el ejercicio del gasto;

XL. Vigilar financiera y administrativamente la operación de entidades que no están expresamente encomendadas a otra dependencia;

XLI. Verificar que los subsidios y transferencias de fondos, realizados por el Ejecutivo del Estado con cargo a su propio presupuesto, a favor de los municipios o de instituciones de los sectores social y privado, se apliquen conforme a los términos establecidos en los programas aprobados al efecto;

XLII. Asesorar al Gobernador del Estado en la elaboración de los convenios que celebre con los Gobiernos Federal y Municipales, o de otras entidades federativas, en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo del Estado;

XLIII. Formular las bases y normas de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Estatal en materia de adquisiciones;

XLIV. Revisar, en los términos de los instrumentos de coordinación que se suscriban, que los recursos financieros ministrados por la Federación al Gobierno del Estado sean canalizados hacia los objetivos propuestos en los programas respectivos, y se apliquen con honestidad y transparencia;

XLV. Verificar y comprobar el cumplimiento de las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación de servicios, obra pública, resguardos, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles; concesiones, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Estatal.

XLVI a XLVIII. (...)

XLIX. Emitir, en coordinación con la Contraloría General, criterios y lineamientos para el ejercicio de los recursos presupuestales relativos a servicios personales, adquisi-

ciones, obras públicas, arrendamientos y servicios generales de las dependencias y entidades;

L y LI. (...)

LII. Emitir los lineamientos para establecer sistemas uniformes de control del ejercicio del presupuesto aplicables a las dependencias y entidades; y

LIII. Dictaminar sobre solicitudes de ampliación presupuestal por modificaciones a la estructura orgánica y de recursos humanos que presenten las dependencias y entidades. de los procedimientos que permitan a ambos órganos, el cabal cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.”

Art. 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz Llave

### **2.3.6.- Comentarios.**

Como se puede ver en estos ejemplos, el ámbito funcional de las Secretarías de Planeación y Finanzas, en algunos casos resulta similar al de las Secretarías de Finanzas y Administración, ya que también se encargan de la normatividad, organización y asignación de los recursos humanos y materiales que requieren las diferentes dependencias de la Administración Pública Estatal, por lo que tienen un marco normativo muy amplio y estructuras orgánicas muy complejas haciendo que, en varios casos, esas Secretarías sean las más grandes de la Administración Pública Estatal.

## **2.4.- SECRETARÍAS DE HACIENDA.**

Los estados que tienen Secretarías de Hacienda son: Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Yucatán.

### **2.4.1.- Papel de las Secretarías de Hacienda en los Gobiernos Estatales.**

En los casos de Chiapas y Morelos, de acuerdo con sus respectivas Leyes Orgánicas de la Administración Pública del Estado, las Secretarías de Hacienda de esas entidades federativas tienen atribuciones para llevar a cabo funciones similares a las de las Secretarías de Planeación y Finanzas, ya que además de atender los asuntos propios de la administración fiscal y del gasto público, también se encargan de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas del gobierno local, con los cuales tiene una gran relación el proceso de gasto público.

Por su parte, en Quintana Roo la Secretaría de Hacienda tiene un campo de acción más delimitado por las atribuciones que le otorga la Ley para llevar a cabo las funcio-

nes propias de la administración de los ingresos fiscales, del gasto público y de la deuda pública estatal, pero sin referirlos a la planeación del desarrollo estatal.

En el caso de Yucatán, la Secretaría de hacienda de esa entidad federativa está más orientada a la administración de los ingresos fiscales y financieros propios y a la gestión de los recursos y asuntos jurídicos y administrativos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

#### **2.4.2.- Estructuras Orgánicas y Funciones de las Áreas de Egresos.**

En cuanto a sus estructuras orgánicas y funciones administrativas, en los casos de Chiapas y Morelos las áreas de egresos se encuentran al nivel de Subsecretarías integradas por Direcciones encargadas de la planeación, programación, presupuestación del gasto público, el control presupuestal, la contabilidad gubernamental y la Informática, mientras que en Quintana Roo, se encuentra en una Tesorería al nivel de Subsecretaría, integrada por Direcciones de egresos, política presupuestal e inversión pública, finanzas, contabilidad gubernamental y control financiero con funciones muy orientadas hacia los aspectos del ejercicio, el registro contable y el control financiero del gasto público. A su vez, en Yucatán el área de egresos se integra por Direcciones de egresos, contabilidad y administración.

#### **2.4.3.- Atribuciones y Funciones.**

Algunos ejemplos de las atribuciones y funciones más importantes que tienen asignadas esas Secretarías en sus respectivas Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, son las siguientes:

CHIAPAS.

“ La Secretaría de Hacienda le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Elaborar e integrar, con la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, los planes y programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales de desarrollo económico y social, de acuerdo con la Ley de Planeación Estatal y con la participación de los grupos sociales;

II.- Vigilar la congruencia entre los planes y programas del Gobierno del Estado con los de la Administración Pública Federal y Municipal;

III.- Fijar y conducir las políticas y normas para la instrumentación e implantación del proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, evaluación y seguimiento del presupuesto y de las acciones de gobierno;

IV.- Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la Administración Pública, en la formulación e integración de sus planes estatal y municipal así como sus programas de trabajo;

V.- Proponer al Ejecutivo con base en el Plan Estatal de Desarrollo, la política hacendaria y determinar los montos de captación financiera;

VI.- En coordinación con las dependencias y entidades elaborar la cuenta pública del Estado y llevar el registro contable de su deuda pública, informando al gobernador trimestralmente sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses, así como establecer la relación con el Congreso del Estado en materia de Contaduría Mayor;

VII.- Elaborar el Programa General de Gasto Público y el proyecto de Ley de Egresos , en coordinación con las dependencias y entidades; así como el programa general de ingresos y los proyectos de Ley de Hacienda e ingresos, sometiénolos a la aprobación del Ejecutivo;

VIII.- Efectuar las transferencias presupuestales de reducción o ampliación de recursos con base en estudios previos y a la disponibilidad financiera;

IX.- Controlar y evaluar que la ejecución de los programas de inversión pública de las dependencias y entidades se realicen conforme a los objetivos, metas y políticas señaladas en el Plan Estatal de Desarrollo;

X.- Controlar y evaluar el ejercicio presupuestal del gasto público de las dependencias de la Administración Pública Estatal , con relación a la normatividad establecida;

XI.- Fijar las normas sobre los procedimientos de contabilidad gubernamental ; así como las políticas y programas de mejoramiento administrativo , en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Estatal, que permitan la revisión permanente de los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que requieran para el desarrollo de los programas de gobierno. Así también auxiliar a las dependencias en la formulación de sus reglamentos internos y elaborar los manuales administrativos;

XII.- Autorizar previa aceptación del Gobernador, la creación de unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo Estatal de acuerdo con esta Ley y acorde a lo dispuesto en el presupuesto de egresos;

XIII.- Elaborar las órdenes de pago o cuentas por pagar para el ejercicio del presupuesto autorizado por dependencia y liberar los recursos correspondientes con base en los acuerdos de administración expedidos y autorizados;

XIV.- Publicar anualmente en el periódico oficial la relación de las entidades de la Administración Pública Estatal y sus estados financieros;

Fracciones XV y XVI.- (...)

XVII.- Fijar las bases a que deban sujetarse los concursos para la ejecución de obras y adquisición de bienes y la contratación de servicios, que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

XVIII.- Establecer las normas sobre los subsidios que conceda el Gobierno del Estado a los Municipios, entidades o instituciones públicas o privadas;

XIX.- Intervenir en la celebración de los Convenios de Coordinación Fiscal y de financiamiento de conformidad con las leyes aplicables;

XX.- Instrumentar, normar y validar los sistemas de estadísticas e informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

XXI.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; recibir y registrar las participaciones y otros ingresos que por cualquier concepto reciba el Gobierno del Estado;

Fracciones XXII a XXIV.- (...)

XXV.- Efectuar la inscripción de la deuda pública del Estado ante el Registro Público de Obligaciones y Empréstitos a Entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando afecte las participaciones de ingresos federales; y cuando se afecte las participaciones de ingresos estatales, el registro se efectuará ante el Registro de Deuda Pública Estatal;

Fracciones XXVI a XXVIII.- (...)

XXIX.- Intervenir en la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado, informando al Gobernador periódicamente sobre el estado de las amortizaciones del capital y pago de los intereses con estricto apego a las leyes sobre la materia;

XXX.- (...)"

Art. 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

## MORELOS.

“A la Secretaría de Hacienda le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proponer e instrumentar la política fiscal del Estado, tomando en cuenta los convenios celebrados por el Ejecutivo con la Federación y los Ayuntamientos, así como las disposiciones jurídicas sobre la materia;

II.- Definir, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Planeación Democrática en sus distintas vertientes:

III.- Elaborar con la participación de las dependencias y entidades del sector público, el Plan Estatal de Desarrollo, los programas regionales e intersectoriales, así como cualquier otro programa que determine el Gobernador del Estado;

IV.- coordinar la convergencia de acciones entre los programas del sector público estatal, el gobierno federal y los municipios de la entidad, así como proporcionar los recursos financieros que correspondan al gobierno local;

V.- Verificar la congruencia de los programas sectoriales e institucionales con el Plan Estatal de Desarrollo, así como aprobar estos últimos;

VI.- (...)

VII.- Prestar asesoría y asistencia técnica a los municipios en la elaboración de planes, programas y presupuestos, así como en la evaluación de resultados. Tales servicios se prestarán a solicitud expresa de los Ayuntamientos;

VIII.- Proyectar y calcular los ingresos y egresos del Gobierno del Estado, así como los correspondientes a las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

IX.- Autorizar los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen o prestan las entidades de la Administración Pública Paraestatal, escuchando la opinión de la dependencia que corresponda;

X.- Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Federación y los ayuntamientos;

XI.- Elaborar el anteproyecto de Ley de Ingresos del Estado y someterlo a consideración del Ejecutivo por conducto de la Consejería Jurídica;

Fracciones XII y XIII.- (...)

XIV.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado, así como aquellos que se establezcan en los convenios de coordinación fiscal con la Federación y los Ayuntamientos;

XV.- Recibir las Participaciones y apoyos que correspondan y otorgue la Federación al Gobierno del Estado, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

Fracciones XVI y XVII.- (...)

XVIII.- Contratar la deuda pública del Estado, así como administrar y controlar su servicio;

Fracciones XIX y XX.-

XXI.- Integrar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y el Programa General del Gasto del Sector Público, y someterlos a consideración del Ejecutivo por conducto del Secretario de Gobierno;

XXII.- Autorizar los programas y proyectos de inversión que propongan las dependencias y entidades de la Administración Pública, verificando su congruencia con los programas sectoriales e institucionales, Asimismo, dar seguimiento a su ejecución, controlar la aplicación de recursos y evaluar su ejercicio;

XXIII.- Intervenir en el otorgamiento de transferencias que conceda el Gobierno del Estado, así como comprobar que su aplicación se efectúe en los términos establecidos;

XXIV.- Autorizar la ministración de recursos para el ejercicio del presupuesto de egresos de las dependencias de la Administración Pública Central, así como lo correspondiente a las transferencias a las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los ayuntamientos;

XXV.- Autorizar la ministración de recursos que corresponda a los ayuntamientos por concepto de participaciones;

XXVI.- Controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del gasto público y del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XXVII.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública del Estado en el ejercicio del gasto;

XXVIII.- (...)

XXIX.- Programar y efectuar los pagos que con cargo al presupuesto y conforme a las ministraciones autorizadas correspondan ;

XXX.- Custodiar documentos que constituyan valores del Estado;

XXXI.- Planear, organizar, conducir y coordinar el Sistema de Contabilidad Gubernamental del Sector Público del Estado;

XXXII.- Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno del Estado;

XXXIII.- (...)

XXXIV.- Normar la celebración de actos y contratos en los que se establezcan pagos, derechos y obligaciones del Gobierno del Estado, así como definir e instrumentar el sistema de registro correspondiente;

XXXV.- Formular mensualmente los estados financieros de la Hacienda Pública, incluyendo el correspondiente al de origen y aplicación de recursos, así como elaborar la cuenta pública y mantener la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico bajo el control de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado;

XXXVI.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

XXXVII.- (...)

XXXVIII.- Planear, organizar y coordinar el Sistema de Información Estadística y Geográfica , así como la información estadística del Gobierno del Estado;

Fracciones XXXIX a XLI.- (...)

XLII.- Realizar la evaluación general de la gestión gubernamental en los términos previstos en el Sistema Estatal de Planeación Democrática;

Fracciones XLIII a XLVII.- (...)

Art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

## QUINTANA ROO.

“ Al Secretario de Hacienda corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Estatal.

II.- Proponer al Gobernador del Estado las políticas y programas para lograr una recaudación efectiva, expedita y con el menor costo posible.

III.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado y recibir, administrar y destinar conforme a las disposiciones legales e instrucciones del Ejecutivo, las contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos.

Fracciones IV a VI.- (...)

VII.- Cubrir y vigilar que se paguen correctamente las participaciones estatales y federales a los Municipios del Estado.

VIII.- Ejecutar los convenios de coordinación que en materia impositiva se celebren con la Federación, con los Municipios o con otros Estados de la república y vigilar su cumplimiento.

IX.- Intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo haga uso del crédito público y llevar el registro contable de la deuda pública del Estado.

X.- Formular y presentar al Gobernador del Estado, los proyectos y sus modificaciones de Ley de Ingresos, del presupuesto de egresos y el programa general de gasto público.

XI.- Ejercer el presupuesto de egresos en los términos de las leyes respectivas.

Fracciones XII y XIII.- (...).”.

Art. 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

## YUCATAN.

“A la Secretaría de Hacienda le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos que el Estado tenga derecho a percibir en

los términos de las leyes fiscales aplicables, así como las contribuciones y demás ingresos federales en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios relativos;

II.- (...)

III.- Determinar y liquidar las contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios y demás conceptos establecidos en la Ley de Ingresos del Estado, y en materia federal de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración administrativa celebrados entre la Federación y el Estado. Asimismo, imponer las sanciones previstas en las disposiciones estatales y federales cuya aplicación le compete.

IV.- (...)

V.- Administrar las participaciones de las contribuciones federales que le correspondan al Estado, los recursos del Convenio de Desarrollo Social y los apoyos extraordinarios que otorgue la Federación, en los términos de las normas aplicables y los convenios relativos;

VI.- Intervenir en los actos, contratos y convenios de coordinación fiscal con la Federación;

VII.- (...)

VIII.- Informar públicamente sobre el manejo de la Hacienda Pública;

IX.- Tramitar y resolver los recursos administrativos en la esfera de su competencia, y la que derive del ejercicio de las facultades conferidas en los convenios de colaboración administrativa celebrados, e igualmente representar al Estado en los juicios que se ventile ante cualquier Tribunal cuando tenga interés la Hacienda Pública del estado;

X.- Formular los Proyectos de Leyes y de otras Normas Fiscales y elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto;

XI.- Elaborar el Presupuesto de Ingresos del Estado que servirá de base para formular la iniciativa de la Ley de Ingresos del estado;

XII.- Integrar y formular la Cuenta Pública Anual del Gobierno del estado;

XIII.- Evaluar la aplicación de recursos de la transferencia de fondos a los municipios y los diferentes sectores público, privado y social;

XIV.- Llevar la contabilidad patrimonial del Gobierno del estado y elaborar la información financiera resultante;

XV.- Registrar y administrar la deuda pública de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XVI.- Participar en los comités de adquisiciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado, para vigilar el ejercicio del gasto público;

XVII.- (...)

XVIII.- Notificar los actos, acuerdos o resoluciones que emita con motivo del ejercicio de sus facultades tributarias y de las que le otorguen los convenios de colaboración administrativa, así como llevar a cabo las encomendadas por otras autoridades con motivo de acuerdos o convenios celebrados entre la Federación y el Estado y de éste con los Municipios;

XIX y XX.- (...)

Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán.

## **2.5.- TESORERÍA GENERAL.**

Michoacán es la única entidad federativa que tiene una dependencia encargada de las finanzas públicas que se denomina Tesorería General.

### **2.5.1.- Papel de la Tesorería General en la Administración Pública Estatal.**

De acuerdo a su Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, es la encargada del manejo de los asuntos fiscales y financieros del Gobierno del Estado y también, entre otras funciones, de coordinar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal correspondientes la elaboración de los planes y programas estatal, regional y sectoriales de desarrollo económico y social, así como proponer al Gobernador del Estado la celebración de convenios y acuerdos de coordinación con los sectores público, social y privado para la ejecución de dichos planes y programas; es decir, también tiene atribuciones similares a las de una Secretaría de Planeación y Finanzas.

### **2.5.2.- Estructura Orgánica y Funciones.**

En cuanto a su organización, esta dependencia está integrada por un Tesorero General; en un segundo nivel se encuentran dos Subtesorerías, una de ingresos y otra de egresos y una Dirección General de Administración de Fondos de las cuales dependen varias Direcciones de área.

La administración del gasto público estatal es responsabilidad de la Subtesorería de Egresos, que a su vez está integrada por las Direcciones de Área de Programación y Presupuesto, de Crédito y de Contabilidad, que son las encargadas de la formulación, ejercicio y control del presupuesto estatal, del diseño y aplicación de la política crediticia, del registro y seguimiento de los créditos estatales y municipales, donde el Estado sea aval de éstos, y del registro contable del comportamiento de la hacienda pública estatal.

### **2.5.3.- Atribuciones y Funciones.**

Algunas de las atribuciones más importantes que tiene asignadas esta Dependencia en materia de gasto público en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, son las siguientes:

“A la Tesorería General le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- Elaborar y proponer al Gobernador del Estado los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, que se requieran para el manejo de los asuntos fiscales y financieros del Gobierno del Estado;

II.- Elaborar los proyectos anuales de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y someterlos a la consideración del Gobernador del Estado;

III.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y demás conceptos que al Gobierno del Estado correspondan, tanto por ingresos propios como los que por ley o convenios reciba de la Federación y de los municipios;

IV.- Ejercer las atribuciones y funciones que en materia de administración fiscal federal y municipal contengan los convenios respectivos;

Fracciones V a IX.- (...)

X.- Dictar las políticas y lineamientos relacionados con el manejo de fondos y valores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como

custodiar los documentos que constituyan valores, acciones y demás derechos que formen parte del patrimonio del Estado;

Fracciones XI y XII.- (...)

XIII.- Mantener el control de la deuda pública del Estado, informando al Gobernador del Estado periódicamente sobre el estado de la misma, de las amortizaciones de capital y pago de intereses;

XIV.- Intervenir en todas las operaciones en que el Estado haga uso del crédito público;

XV.- Efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados;

XVI.- Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los fondos públicos del Gobierno del Estado;

XVII.- Organizar y mantener la contabilidad de la Hacienda Pública Estatal, así como formular las estadísticas financieras;

Fracciones XVIII y XIX.- (...)

XX.- Intervenir en los actos o contratos que deriven de los programas de inversión de la Administración Pública Estatal;

XXI.- Atender las observaciones que finque el Congreso del Estado, a través de la Contaduría General de Glosa;

Fracciones XXII y XXIII.- (...)

XXIV.- Formular la Cuenta Pública que debe rendir el Gobernador del Estado, en los términos de la Constitución Política;

XXV.- (...)

XXVI.- Diseñar, implantar, ejecutar y actualizar el sistema para el ejercicio presupuestal y formular los programas de gasto e inversión pública, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, con base en las políticas, objetivos y lineamientos que emita el Gobernador del Estado;

XXVII.- Coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal , las reuniones sectoriales y especiales que se verifiquen para la planeación y ejecución de acciones y programas a realizar en el Estado;

XXVIII.- Coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Federal correspondientes, la elaboración de los planes y programas estatal, regional y sectoriales de desarrollo económico y social;

XXIX.- Asesorar y apoyar a las dependencias y organismos en la integración de sus programas específicos;

XXX.- Proponer al Gobernador del Estado la celebración de convenios y acuerdos de coordinación con el sector público de los tres niveles de gobierno , con los sectores social y privado para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos para el beneficio colectivo;

XXXI.- Elaborar con la participación de las dependencias de la Administración Pública Estatal los planes, programas, proyectos y políticas tendientes a apoyar el desarrollo de los municipios del Estado;

XXXII.- Proporcionar a los ayuntamientos, cuando lo soliciten, asesoría y apoyo técnico para la elaboración de programas de inversión;

XXXIII.- (...)

XXXIV.- Diseñar, establecer y aplicar los mecanismos de evaluación que requieran los programas de inversión pública estatal y federales convenidos, conjuntamente con la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo;

XXXV.- Integrar el inventario de programas, obras e inversiones que realicen en el Estado las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, así como obtener la información necesaria para la formulación del informe de la Administración Pública Estatal;

XXXVI.- Proporcionar a solicitud de parte, la asistencia técnica que requieran los municipios para la ejecución de sus programas de mejoramiento administrativo;

XXXVII.- (...)"

Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

#### **2.5.4.- Comentarios.**

Esta dependencia tiene atribuciones y funciones de un marcado carácter fiscal y financiero, que determinan que su estructura orgánica sea muy sencilla y sus funciones muy concretas, haciendo que también tenga similitudes con una Secretaría de Finanzas.

#### **2.6.- SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL.**

##### **2.6.1.- Papel de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General en la Administración Pública Estatal.**

En Nuevo León la dependencia del Ejecutivo Estatal que es responsable de la administración de las finanzas públicas se denomina Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León le otorga facultades para llevar a cabo funciones en materia de ingresos, egresos y administración, ya que por disposiciones contenidas en varios ordenamientos, la Oficialía Mayor de Gobierno se ha fusionado con esa dependencia.

##### **2.6.2.- Estructura Orgánica.**

Esa secretaría se encuentra estructurada sobre la base de cuatro Subsecretarías encargadas de los ingresos, los egresos, las finanzas y la administración de los recursos humanos, las adquisiciones y servicios, así como del patrimonio estatal; de igual manera, al revisar su reglamento interior se puede ver que esta Secretaría tiene funciones similares a las de una Secretaría de Finanzas y Administración.

##### **2.6.3.- Estructura Orgánica del Área de Egresos.**

En materia de gasto público, la estructura orgánica de la Subsecretaría de Egresos está integrada por cinco Direcciones encargadas de las funciones de programación, presupuesto y cuenta pública; de la aplicación del presupuesto y la contabilidad; de efectuar la realización de pagos de bienes y servicios que consume la administración pública estatal, y de las delegaciones regionales administrativas.

##### **2.6.4.- Atribuciones y Funciones.**

En ese marco de referencia, algunas de las atribuciones de mayor importancia que en materia de gasto público tiene asignadas la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, son las siguientes:

“A la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- (...)

II.- (...)

III.- Elaborar y presentar al Ejecutivo el anteproyecto de la Ley de Ingresos y el de presupuesto de egresos;

Fracciones IV y V.- (...)

VI.- Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con el Gobierno Federal, con los municipios de la Entidad y con los gobiernos de otros estados de la República;

Fracciones VII y VIII.- (...)

IX.- Custodiar y concentrar los fondos y valores financieros del Gobierno del Estado;

X.- (...)

XI.- Efectuar las erogaciones conforme al presupuesto de egresos;

XII.- Llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Estatal;

XIII.- Formular mensualmente la Cuenta General de Ingresos y Egresos y someterla a consideración del Ejecutivo;

XIV.- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado;

XV.- Elaborar el informe sobre la Cuenta Pública en los términos de la Constitución Política del Estado;

XVI.- Establecer medidas de control respecto de los ingresos y egresos de las entidades paraestatales, descentralizadas, fideicomisos y fondos, así como de los Patronatos que manejen recursos oficiales;

XVII.- (...)

XVIII.- Recibir, coordinar y registrar la entrega oportuna de fondos descentralizados para la inversión que la Federación participe al Estado y de los recursos estatales que se descentralicen a los municipios;

XIX.- Recibir, revisar y reclamar, en su caso, las participaciones en impuestos federales a favor del gobierno del Estado y acudir en auxilio de los municipios cuando éstos lo soliciten para gestionar lo que a ellos les corresponda;

XX.- Elaborar los estudios de planeación financiera de las dependencias del Gobierno y de los organismos del sector paraestatal;

XXI.- Recibir los programas operativos anuales elaborados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y con vista a los mismos, formular el Programa Anual del Gasto Público;

XXII.- Elaborar los programas estatales de Inversión y someterlos al Ejecutivo para su aprobación, observando congruencia con los planes y estrategias de Gobierno;

XXIII a XXXIV.- (...)"

Art. 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.

### **2.6.5.- Comentarios.**

Esta Secretaría es un ejemplo más de la combinación de funciones de tipo financiero y administrativo en una sola dependencia y que hacen que el ejercicio del gasto público se realice con criterios de delegación y desconcentración en virtud del volumen que representan tanto el gasto corriente como el de inversión. En este caso, al realizar la revisión de las atribuciones que tiene esta secretaría en materia de administración de recursos humanos y materiales, se pudo ver que el ejercicio del gasto corriente es una prioridad para la misma, ya que lo ejerce directamente, mientras que el gasto de inversión es ejercido por las dependencias responsables de los programas y proyectos de inversión correspondientes.

## **2.7.- SECRETARÍA DE FINANZAS Y DESARROLLO SOCIAL.**

### **2.7.1.- Papel de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social en la Administración Pública Estatal.**

En el Estado de Puebla la dependencia de la administración pública estatal encargada de las finanzas públicas se denomina Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social, ya que además de las funciones propiamente fiscales y financieras, ejerce facultades en materia de desarrollo social a través de la planeación estratégica y fortalecimiento de los programas sociales en el Estado, la ejecución de programas de inversión y desarrollo en las siete regiones de la Entidad; así como la promoción de proyectos

productivos en beneficio de los habitantes que se encuentran en zonas de extrema pobreza<sup>37</sup>, es decir, en esta Secretaría se puso especial atención al gasto social que se ha venido transfiriendo a los estados y municipios, y a los programas y recursos federales que, mediante convenios entre el Gobierno Federal y el Estatal, diversas dependencias federales ejecutan en esa Entidad en particular.

### **2.7.2.- Estructura Orgánica y Funciones.**

De acuerdo con ese enfoque, la estructura orgánica de esa Secretaría está integrada por un Secretario de Finanzas y Desarrollo Social; en un segundo nivel por tres Subsecretarías: De ingresos, de Egresos y de Desarrollo Social, las cuales a su vez están integradas por Direcciones de área, Subdirecciones y Departamentos que llevan a cabo funciones de tipo operativo.

Cabe señalar que esta Secretaría, también se encarga de realizar funciones de tipo administrativo relacionadas con la gestión de recursos humanos, materiales y servicios de apoyo, similares a las de una Secretaría de Finanzas y Administración.

Algunas de las funciones más importantes que tiene a su cargo esta Dependencia, son las siguientes:

Artículo 30.- A la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Elaborar y proponer al Gobernador del Estado, los Planes y Programas de Desarrollo que requiera la Entidad, con apego a las disposiciones legales aplicables;
- II.- Elaborar y proponer al Gobernador del Estado, los proyectos de Ley, Reglamentos y demás disposiciones de carácter fiscal y administrativo, en el ámbito de su competencia;
- III.- Establecer políticas en materia hacendaria; así como recaudar y administrar los ingresos del Estado, de conformidad con los ordenamientos legales vigentes y los convenios y sus anexos celebrados, entre la Administración Pública Estatal con la Federal o Municipal;
- IV.- Administrar los ingresos y recursos financieros transferidos al Estado mediante convenios celebrados con la Federación y otras entidades federativas, de conformidad con la normatividad legal vigente, así como con los Municipios del Estado;

---

37 Cfr. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla. Lunes 6 de diciembre de 1999.

V.- Diseñar y proponer el establecimiento y operación del sistema presupuestal y de control del gasto público integrando en éste los objetivos, metas y actividades con los recursos presupuestales que requieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

Fracciones VI a XIII.- (...)

XIV.- Efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados, con cargo a las partidas correspondientes y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros del Estado;

XV.- Distribuir y entregar a los Municipios de la Entidad, las participaciones que les correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables;

XVI.- Custodiar los documentos que constituyan valores del Estado y los de particulares que sean reintegrables;

Fracciones XVII a XVIII.- (...)

XIX.- Ejercer las atribuciones y funciones que en materia fiscal y administrativa contengan los convenios y sus anexos firmados entre la Administración Pública Estatal con la Federal o Municipal;

XX.- (...)

XXI.- Proponer al Titular del Ejecutivo las asignaciones presupuestales en materia de Deuda Pública; llevar el control de ésta, informando al Ejecutivo periódicamente sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses, así como ejercer las facultades en materia de programación y negociación de Deuda Pública del Estado y de la Administración Pública Paraestatal;

XXII.- Rendir cuentas del movimiento de fondos y solventar las observaciones de glosa, que finque la Legislatura Local, en un plazo no mayor de treinta días;

XXXIII.- Establecer los lineamientos de la política económica aprobada por el Titular del Ejecutivo, para la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo que realicen las dependencias y entidades del Estado;

XXIV.- (...)

XXV.- Coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de inversión y de desarrollo del Estado y de los que estén convenidos con la Federación y los Municipios de la Entidad, respetando irrestrictamente la autonomía del Municipio;

XXVI.- Llevar el seguimiento del avance físico-financiero de las obras que se realizan dentro de los programas de inversión estatal y federal concertado;

XXVII.- Formular y proponer al Ejecutivo con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, el Programa General del Gasto Público y el Proyecto de Egresos de la Administración Pública Estatal;

XXVIII.- Promover, apoyar y concertar proyectos productivos y de desarrollo social con grupos indígenas y de extrema pobreza;

XXIX.- Intervenir en los actos o contratos que resulten de los programas de inversión del Gobierno del Estado;

XXX.- (...)

XXXI.- Elaborar la contabilidad que derive de la ejecución de las Leyes de Ingresos y Egresos; así como integrar la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal;

XXXII.- Emitir el clasificador por objeto de gasto presupuestal, para la aplicación y control del gasto público en las dependencias y entidades de la Administración Pública;

XXXIII.- Proporcionar información a los Ayuntamientos de la Entidad que requieran para el establecimiento de los sistemas fiscales, presupuestales, contables y administrativos de carácter hacendario; así como prestar apoyo técnico para la elaboración de programas, proyectos de inversión y de desarrollo, cuando así lo soliciten;

XXXIV.- Apoyar y asesorar a las autoridades municipales y grupos sociales organizados, en la elaboración de sus propuestas de obras y servicios;

XXXV.- Instrumentar e intervenir en el otorgamiento de los subsidios, aportaciones y transferencias que conceda el Gobernador del Estado a los Municipios, instituciones o particulares; siendo facultad la de comprobar que la inversión se efectúe en su caso acorde con los términos establecidos;

XXXVI.- Elaborar las estadísticas básicas de la actividad socio-económica del Estado;

XXXVII.- (...)

XXXVIII.- Presidir el Comité de Adquisiciones del Gobierno del Estado;

XXXIX.- Administrar y vigilar los almacenes del Estado;

XL.- Previo acuerdo del Ejecutivo, contratar créditos a cargo del Gobierno del Estado, con duración que no exceda del período constitucional del Ejecutivo en turno;

Fracciones XLI y XLII.- (...)

XLIII.- Establecer las normas y criterios a que se sujetarán los pagos autorizados con cargo al Presupuesto de Egresos del estado y los demás que conforme a las Leyes y otras disposiciones deban efectuarse por el Gobierno Estatal, ordenando la ejecución e incremento de las reservas necesarias que basten para cubrir las obligaciones presupuestarias; asimismo formular programas de financiamiento para las obras del Gobierno de la Entidad;

XLIV.- Dirigir, vigilar y resolver en el ámbito administrativo, con base en las disposiciones legales y demás lineamientos en la materia, los asuntos del personal al servicio del Estado;

Fracciones XLV a XLVIII.- (...)

XLIX.- Coordinar, asesorar, normar y promover el desarrollo informático de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

L.- Llevar el registro, control y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado y que se encuentran en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; solicitando a las dependencias que periódicamente mantengan actualizados estos registros y que dicha información se transmita oportunamente a la Secretaría;

Fracciones LI y LII.- (...)

LIII.- Autorizar la transferencia del uso, disposición de baja y destino final de los bienes muebles propiedad de la Administración Pública Estatal, a título de comisión o cualquier otro;

LIV.- Proponer al Gobernador del Estado, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y control de la Administración Pública, la disolución, venta, transfe-

rencia, liquidación, fusión o extinción de las entidades paraestatales, en los términos de la normatividad legal vigente; y

LV.- (...)

### **2.7.3.- Comentarios.**

Como se puede ver en estas atribuciones, esta Secretaría pone especial atención en las funciones de programación, coordinación en la ejecución de proyectos, así como en la información y control de las acciones previamente convenidas con el Gobierno Federal y los Municipios de la Entidad. De igual manera, cabe comentar que esa Secretaría realiza funciones de administración de recursos humanos y materiales como si se tratara de una Secretaría de Finanzas y Administración, de lo cual se puede deducir que existe un sistema de control muy fuerte sobre el gasto de inversión y el gasto corriente.

### **2.8.- COMENTARIOS FINALES.**

Por último, es importante mencionar que en los estados de Guerrero, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, no obstante tener en sus Secretarías de Finanzas unidades administrativas encargadas de los egresos, de acuerdo a sus respectivas Leyes Orgánicas de la Administración pública estatal, el proceso de gasto público se encuentra asignado a las Secretarías de Planeación del Desarrollo, en los dos primeros casos, de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, como se denomina en Sonora, y de Planeación y Presupuesto en Yucatán, ubicando al gasto público como un instrumento de las políticas y acciones de desarrollo económico y social de cada estado y separándolo de las actividades fiscales y financieras, propias del concepto de Hacienda Pública.

Esta revisión general de la normatividad, estructuras y funciones básicas de los diferentes tipos de Secretarías encargadas de las finanzas públicas estatales nos invita a reflexionar en torno al concepto de gasto público que tienen las Entidades Federativas frente a los esfuerzos administrativos de coordinación intergubernamental en esa materia, así como a la revisión y actualización de la normatividad que regula las atribuciones y funciones de las dependencias responsables de las finanzas públicas locales y a evaluar la necesidad de modernizar las estructuras y procesos administrativos vigentes en cada caso.

En ese sentido se puede ver que existen algunos gobiernos estatales que consideran al gasto público como un valioso instrumento político y económico para impulsar el desarrollo de sus entidades, de tal forma que su estrategia y lineamientos de integra-

ción y aplicación se encuentran a cargo de dependencias administrativas responsables de las políticas públicas y de la planeación del desarrollo económico y social así como de la gestión de los recursos necesarios, tanto humanos como financieros y materiales, para ese fin.

También se pueden identificar otros gobiernos estatales que consideran al gasto público como parte integrante de la Hacienda Pública y, por lo tanto estrechamente vinculado con las actividades fiscales y financieras que realizan los gobiernos locales en materia de recaudación de ingresos fiscales, aplicación de recursos para inversiones públicas, para gasto corriente o de operación administrativa y contratación de deuda pública.

En forma complementaria, se pueden identificar un gran número de estados que han vinculado las funciones de planeación y programación del desarrollo y la administración fiscal y financiera con la gestión de los recursos humanos y materiales de sus administraciones públicas, buscando tener una dependencia que sea un administrador y proveedor de recursos y servicios para toda la administración pública estatal, independientemente de la denominación que tenga.

En consecuencia, se puede ver que en la normatividad se encuentran atribuciones y funciones comunes a todas las Secretarías, pero que en el nivel de nomenclatura, estructuras organizacionales y procesos administrativos la diversidad es mayor, lo cual requiere un análisis más detallado para encontrar las ventajas que presentan cada una, así como los elementos susceptibles de mejorarse tanto en el nivel normativo como en el operativo.

# Capítulo 3

## **Las Areas de Egresos y Gasto Público Estatal**



Después de analizar las estructuras organizacionales y las atribuciones que en materia de egresos les otorgan sus correspondientes Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal a las diferentes Secretarías de Finanzas Estatales, resulta obligado hacer un análisis de las características administrativas y financieras que presenta actualmente el gasto público estatal para identificar aquellos elementos, funciones y procesos básicos que determinan las diferentes formas de organización y operación y que son susceptibles de mejoramiento y transformación.

### **3.1.- EL PROCESO DE GASTO PÚBLICO.**

Generalmente se acepta que la administración de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines y objetivos del Gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, se realiza conforme a una serie de etapas claramente definidas e identificables que consisten en la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación.

La planeación se ha definido como un proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicos, sociales y políticos; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio.<sup>38</sup>

El principal producto de esta etapa es un Plan, el cual se define como un instrumento diseñado para alcanzar determinados objetivos, en que se definen, en espacio y tiempo

---

38 *Cfr. Glosario de términos para el proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación de la Administración Pública. 1999. Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas. pág.66.*

po, los medios utilizables para su alcance. En tal virtud, en él se contemplan en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes en función de la periódica evaluación de sus resultados<sup>39</sup>

En el ámbito de las entidades federativas el principal instrumento de planeación es el Plan Estatal de Desarrollo, el cual se define como el instrumento de planeación que sirve para promover la política de desarrollo que refuerce las bases económicas y sociales de las entidades federativas 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 federal, estatal y las leyes en la materia establecen.<sup>40</sup>

Como se puede ver en las anteriores definiciones, la planeación tiene como propósito la determinación de fines y objetivos por alcanzar, la misión que cumplir y la cantidad y calidad de los recursos que serán necesarios para eso en un contexto de largo plazo. También en esta etapa se identifican y definen las funciones gubernamentales que serán desarrolladas para lograr los objetivos propuestos y que serán la base para el desarrollo de las estrategias, líneas de acción y la determinación de metas que deberá alcanzar cada uno de las dependencias y entidades de la administración pública y ésta en su conjunto.

La Programación es la fase que consiste en relacionar el cumplimiento de los objetivos con la asignación de recursos en un periodo de tiempo determinado. A su vez, el Glosario de Términos para el Proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación de la Administración Pública, elaborado por el Grupo de Trabajo de Presupuesto por Programas, la define como “el proceso a través del cual se definen actividades, metas, tiempos, ejecutores, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de mediano plazo, definidos en el Plan Estatal de Desarrollo, considerando las limitaciones y posibilidades reales de toda la economía”.

El mismo Glosario de Términos señala que “comprende el conjunto de acciones a realizar para fijar objetivos y metas a las tareas previstas: destinar los recursos humanos, materiales y asignar los recursos financieros necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados, determinar la localización de las obras y actividades. Esta etapa comprende tanto la programación económica y social como la programación presupuestaria” y concluye señalando que: “La programación aparece especialmente necesaria cuando se trata de asegurar que los

---

39 Cfr. *Ibidem*. pp.65-66.

40 Cfr. *Ibidem*. pág.66

objetivos y los medios de un Plan estén adaptados unos a otros, que sean coherentes, que estén ajustados a las posibilidades objetivas y correspondan a las prioridades seleccionadas”.

El principal producto de este conjunto de acciones es el Programa, el cual se define como el “Conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinadas por la planeación. Para lo cual se requiere combinar recursos: humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros; especifica tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas”<sup>41</sup>

A su vez, el conjunto de programas de la administración pública forman lo que se denomina Apertura Programática, que se define de la siguiente manera: “Es la expresión de los diferentes niveles de actividad gubernamental que se estructuran en función de los objetivos y metas institucionales, de acuerdo con los planes de desarrollo y las atribuciones asignadas por ley”.<sup>42</sup>

A partir de 1998, cuando inició la reforma al sistema presupuestario federal, la etapa de programación del gasto público cobró más importancia y algunos conceptos usuales en la administración de los egresos adquirieron nuevos significados y contenido, tal es el caso del término Estructura Programática, el cual se define actualmente como el “Conjunto de categorías de programación (función, subfunción, programa, subprograma, vertiente de acción, lineamiento, sectores, proyectos estratégicos, etc.) que constituyen un esquema de clasificación organizado del quehacer de la Administración Pública que se lleva a cabo para el cumplimiento de las atribuciones que esta última tiene en el orden político, social, económico y administrativo”<sup>43</sup>

También resulta oportuno señalar que en ese mismo año se inició un esfuerzo de homologación de los sistemas de programación y presupuestación del gasto público federal y estatales, que partió del análisis y comparación de las estructuras programáticas vigentes en ambos órdenes de gobierno para obtener una Estructura Programática Homologada, la cual se define como el “Conjunto de categorías de programación estructurado de forma consensada entre los Gobiernos Federal y Estatales de la República, con el fin de facilitar la integración y los análisis comparativos de la información programática y presupuestal a los niveles nacional, regional y entre los Estados del país”.<sup>44</sup>

---

41 *Op. Cit. pág. 73.*

42 *Op. Cit. pág. 25.*

43 *Op. Cit. pp. 42-43.*

44 *Op. Cit. pág. 43.*

Las anteriores definiciones demuestran la importancia que tiene para el gasto público de las entidades federativas la existencia de Planes Estatales de Desarrollo y un conjunto de programas de gobierno que se deriven de ellos. De ahí que frecuentemente se encuentren en las estructuras orgánicas de las Secretarías de Finanzas, unidades administrativas, con nivel jerárquico de Direcciones Generales, de Área, o Departamentos, a cargo de esas funciones.

Por otra parte, esta etapa del proceso de gasto público para las entidades federativas, cada vez tiene mayor importancia, ya que es la base para la asignación de los recursos públicos estatales y de los que les transfiere el gobierno federal, así como el primer aspecto que se considera en el proceso de homologación con el gobierno federal y con los de los otros estados y, finalmente, es un elemento determinante para el avance en la coordinación intergubernamental en materia de gasto público.

La siguiente etapa del proceso de gasto público es la presupuestación, que se define como la “Acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, atendiendo a lineamientos generales que conforman por parte de las áreas competentes, los criterios y procedimientos a aplicarse para llevarlos a cabo”.<sup>45</sup>

Ese ejercicio de traducción en términos físico-financieros de los programas aprobados para un tramo anual de operación, tiene como principal producto el Presupuesto, el cual se define genéricamente como la “Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Gobierno, necesarios 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. En el Estado el presupuesto refleja los egresos del Gobierno, ya que los ingresos están tipificados en la Ley de Ingresos del Estado”.<sup>46</sup> Esta definición plantea la necesidad de identificar con mayor precisión qué es el presupuesto de egresos de un gobierno estatal; y para ese efecto el Glosario de Términos multicitado lo define como un “Documento jurídico, contable y de política económica aprobado por el H. Congreso del Estado a iniciativa del C. Gobernador del Estado, en el cual se consigna el gasto público de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que debe realizar el Gobierno del Estado en el desempeño de sus funciones en cada ejercicio fiscal”.<sup>47</sup>

---

45 *Op. Cit. pág. 68.*

46 *Op. Cit. pág. 68*

47 *Op. Cit. pp. 69-70.*

Las administraciones públicas al ejercer las funciones que le son conferidas al estado a través de las constituciones, leyes y normas reglamentarias, realizan una serie de erogaciones que representan el gasto público, el cual debe representarse en forma documental como Presupuesto Público y debe contar además de su marco legal, con bases teóricas y técnicas para su definición e integración contemplando un ciclo procesal de formulación, ejercicio y control.

Desde esa perspectiva los presupuestos se han definido como la presentación de manera formal de los planes y objetivos de una organización, previendo las actividades u operaciones que habrá que desarrollar en un determinado período. Desde el punto de vista legal, el presupuesto es el documento oficial que contiene un plan de ingresos y gastos, formulado por el Poder Ejecutivo y debidamente aprobado por el Poder Legislativo. Desde la vertiente financiera del gasto, el presupuesto es el documento que explicita el plan financiero elaborado para hacer frente a las erogaciones que se requieren para el desempeño de las actividades de los órganos que integran el Estado. El presupuesto de egresos es entonces, un documento financiero en el que se reflejan un conjunto de gastos que se pretenden realizar durante un período determinado.<sup>48</sup>

Sin lugar a dudas, en el ámbito de la administración pública estatal, la ejecución del proceso presupuestario arriba citado es de una gran trascendencia ya que impacta en las formas de organización, de gestión y de operación de todas las dependencias y entidades; y por lo que se refiere a las Secretarías de Finanzas, la realización de ese proceso en muchos casos es el de mayor importancia por el volumen de recursos humanos y de tiempo que consume, ya que en todos los casos existen grandes áreas administrativas formadas por Direcciones y Departamentos encargados de la formulación, el ejercicio, y el control presupuestal.

Este también es uno de los aspectos de mayor importancia para la coordinación en materia de gasto, ya que se ha puesto mucha atención en la homologación y desarrollo de los sistemas presupuestarios de los estados promoviendo la adopción del Presupuesto por Programas como una técnica presupuestal que, a su vez, genere la necesidad de otros cambios en la forma de programar, ejercer, registrar, controlar y evaluar el gasto público con base en los resultados obtenidos.

La etapa del Control se ha definido como "...un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias e incongruencias en el curso de

---

48 Cfr. Valentín Ramírez Samuel. *La presupuestación por programas en el marco de los planes estatales de desarrollo*. Indetec. 1997.

la formulación, instrumentación, ejecución, y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”.<sup>49</sup>

En materia de gasto público, un elemento que siempre es objeto de control es el presupuesto, de tal manera que se habla del Control Presupuestario como “...un proceso permanente en todo el ciclo del presupuesto, que aunque se presenta como la última etapa del ciclo, está implícita en todas ellas y, comprende: el registro de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, mediante el seguimiento contable y financiero, permite el control del uso de los recursos y el avance de las metas, y proporciona elementos para la evaluación”.<sup>50</sup>

Como se deduce de la anterior clasificación, en la etapa de control están implícitas varias funciones que son desarrolladas en las Secretarías de Finanzas por varios órganos especializados en tareas de tipo contable y financiero que están a cargo de áreas de control presupuestal, contabilidad gubernamental, auditoría, contraloría y que tienen como propósito el registro y control preventivo y correctivo del ejercicio presupuestario, la elaboración de estados financieros y la elaboración y presentación de la cuenta pública.

La etapa final del proceso de gasto público es la evaluación, la cual se define como “..la revisión detallada y sistemática de un plan, programa, proyecto o de un organismo en su totalidad o parcialmente, con el fin de medir de forma objetiva los resultados obtenidos con respecto a los previstos; siguiendo para esta revisión criterios preestablecidos sobre niveles de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y congruencia, entre otros”.<sup>51</sup>

En un contexto de asignación de recursos, o presupuestación por resultados previamente establecidos en programas, esta fase resulta de gran importancia para retroalimentar el proceso de gasto y para medir la capacidad de un sistema de gestión pública; sin embargo, esta fase es la menos desarrollada, tanto en el ámbito federal como en el de los estados lo cual representa serias limitaciones para el proceso de toma de decisiones y para optimizar la productividad en el uso de los recursos públicos y para el avance en el cumplimiento de los compromisos políticos, los objetivos y metas estratégicos previstos en los planes estatales de desarrollo.

Podemos decir que sólo algunas administraciones públicas estatales han avanzado en el diseño de sistemas de evaluación del desempeño, los cuales tienen como obje-

---

49 Op. Cit. pág. 35.

50 Op. Cit. p

51 Op. Cit. pág.43.

to proporcionar a los ejecutores del gasto, a las autoridades presupuestarias y órganos fiscalizadores (Legislaturas y contralorías estatales) una herramienta de evaluación, compuesta por elementos de medición y monitoreo, para una mejor toma de decisiones, más objetiva, eficiente y efectiva, en el proceso de administración del gasto público. Una razón que ha impedido el diseño de los sistemas de evaluación del desempeño entre los estados, ha sido la dificultad técnica que representa la identificación y construcción de indicadores, es decir, los parámetros utilizados para medir el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales a través de las cuales las dependencias y entidades administrativas dan cumplimiento a su misión, ya que representan medidas sobre aspectos no directamente mensurables, como es el caso de muchas de las actividades y propósitos gubernamentales en materia de salud, educación, bienestar social y desarrollo económico.

### **3.2.- LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL GASTO PÚBLICO ESTATAL.**

A partir de 1996 las relaciones de coordinación intergubernamental en materia de gasto público se intensificaron y han propiciado el diseño y aplicación de figuras jurídicas, mecanismos administrativos y esquemas financieros novedosos en el ámbito de las finanzas públicas estatales. En ese contexto se deben tomar en cuenta dos factores que han sido determinantes para la transformación de los términos en que se habían venido dando esas relaciones : la descentralización de funciones y recursos de la federación hacia los estados en materia de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública, y las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que crearon la figura de los Fondos de Aportaciones Federales en 1998.

Conforme los gobiernos estatales han venido asumiendo nuevas responsabilidades en esas materias, también han venido poniendo en práctica nuevas formas de organización y de administración de los recursos financieros que les ha transferido el gobierno federal mediante convenios, por mandato legal y a través de ministraciones o mediante fideicomisos creados para un fin específico; en consecuencia, la naturaleza y destino de los recursos y las condiciones establecidas para su aplicación han venido generando cambios en la organización y funciones de las áreas de egresos de las Secretarías de Finanzas estatales y se ha desarrollado un lenguaje conceptual cada vez más específico para referirse a los recursos financieros y a los mecanismos de programación, presupuestación, aplicación y control de los mismos, de tal manera que se utilizan con frecuencia términos como los siguientes:

- a) Gasto Transferido, para referirse a los recursos que el gobierno federal y los de los estados y municipios destinan para financiar la ejecución de programas previamente convenidos entre los diferentes niveles de gobierno.

- b) Gasto Federalizado, se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios por concepto de Participaciones Federales, Fondos de Aportaciones Federales destinados a financiar funciones previamente descentralizadas hacia los gobiernos locales.
- c) Gasto Reasignado, para referirse a los recursos federales que por medio de convenios y con cargo a sus presupuestos otorgan las dependencias o entidades de la administración pública federal, a las entidades federativas, con el propósito de transferir recursos presupuestarios y, en su caso, responsabilidades, recursos humanos y materiales.<sup>52</sup>
- d) Gasto Programable, son las asignaciones previstas por las dependencias y entidades de la Administración Pública 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 de operación (nómina, materiales y servicios generales), así como el gasto de inversión (bienes muebles e inmuebles y obras públicas). Excluye el servicio de la deuda que corresponda a erogaciones financieras, las participaciones a municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.<sup>53</sup>
- e) Gasto Social, para referirse a la parte del gasto público destinada al financiamiento de los servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, y otros de características similares.
- f) Gasto Federalizado, para referirse a los recursos federales ejercidos por los estados a través del Ramo 33 y de Convenios con el gobierno federal.

### 3.2.1.- Aspectos Cualitativos.

El proceso de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos locales y municipales ha tenido como consecuencia una serie de cambios cualitativos y cuantitativos en la estructura de las finanzas públicas estatales, ya que se ha buscado conseguir mejores y mayores niveles de eficiencia y eficacia económica mediante acciones como la distribución de facultades y recursos al nivel de gobierno que esté

---

52 Cfr. Artículo 19. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1999.

53 Cfr. Glosario de Términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la administración pública. 1999. Pág.47.

en mejor posición de conocer necesidades e incorporar todos los beneficios económicos que generen las acciones de gobierno, ya que existen actividades que claramente competen a uno de los niveles de gobierno y también existen actividades en que las responsabilidades pueden compartirse entre dos o tres ámbitos de gobierno.

Otro propósito ha sido abatir el centralismo y los costos de operación, haciendo que las decisiones las tome el nivel de gobierno responsable de la ejecución de las obras y acciones, reduciendo los tiempos y simplificando los trámites de solicitud y asignación de recursos, y consiguiendo que los servicios públicos se presten de manera oportuna.

Otro propósito de ese proceso de descentralización ha sido reducir la discrecionalidad y la inequidad en la distribución de los recursos mediante la adopción de normas generales y mecanismos únicos que garanticen a los gobiernos estatales y municipales la transparencia y la suficiencia en la asignación de los recursos necesarios para asumir las nuevas responsabilidades.

Otro aspecto cualitativo que se pretende conseguir con la descentralización de funciones y recursos, es el fortalecimiento de la democracia a través de promover una mayor participación e información de la sociedad, fomentando que ésta identifique con claridad qué nivel de gobierno es el responsable de la provisión de bienes y servicios, y qué ámbito gubernamental es el responsable de tomar las decisiones, de su ejecución y de la rendición de cuentas correspondientes.

Un propósito adicional de ese proceso es lograr que la federalización del gasto contribuya a fortalecer la credibilidad y legitimidad del gasto público como un instrumento vital del Estado mexicano para impulsar el desarrollo nacional, ya que una gestión pública eficiente contribuye a determinar los niveles de valoración del gobierno por parte de la sociedad y legitima socialmente las decisiones tomadas y las políticas públicas adoptadas.

De acuerdo a la subsecretaría de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los esquemas para descentralizar gasto público han cambiado cualitativamente en cinco aspectos principales:

1. Casuístico, ya que anteriormente el gasto público federal podía incluir a sólo una parte de las entidades federativas, y en la actualidad se caracteriza por ser completo y predeterminado, ya que incluye a todas las entidades federativas.
2. Discrecional, esta era una característica anterior a la descentralización tanto por el instrumento utilizado como por los criterios y formas para la determina-

ción de los montos, mientras que ahora se realiza con base en marcos legales transparentes y mecanismos generales para determinar el monto y distribución de los recursos.

3. Incierto, porque la renovación de las cantidades asignadas se realizaba de forma anual y dependía de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política de las partes negociadoras. Actualmente el gasto público es estable y predecible porque tiene un horizonte multianual y puede conocerse y anticiparse su magnitud.
4. Acuerdos, anteriormente la descentralización de recursos estaba sujeta a convenios o acuerdos entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, actualmente ese esquema se ha ampliado a la celebración de acuerdos entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales y entre éstos y los Ayuntamientos correspondientes, y para efectos de control y fiscalización, se ha propiciado la realización de acuerdos entre el Poder Legislativo con los Congresos Locales, a través de sus órganos técnicos o Contadurías Mayores de Hacienda, y se ha incrementado el control superior en el ámbito de los Ayuntamientos.
5. Varias vías, ya que hasta ahora se han utilizado tres vías, dos de ellas están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, las Participaciones Federales y los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios previstos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y que tienen una relación directa con los siguientes Acuerdos y Convenios de Descentralización :
  - Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, a partir del cual se descentralizaron los servicios de educación básica y normal hacia los estados y dio lugar a la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
  - Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, que estableció los términos para descentralizar los servicios de salud. Tiene relación directa con el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
  - Convenio de Colaboración en Materia de Asistencia Social, que fue la base para descentralizar el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y acciones de asistencia social por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Tiene una relación directa con el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

- Convenio de Desarrollo Social, que firman anualmente el titular del Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales para el ejercicio de los recursos del Ramo 26 para infraestructura básica bajo esquemas de cofinanciamiento y de inversión directa por parte de algunas dependencias federales.
- Convenio de Coordinación para la construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones educativas en general, que sirvió de base para la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), y que se relaciona con el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS).
- Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública, que sirvió de base para el establecimiento del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica, que es la base para la descentralización del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y que guarda una relación directa con el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos, que es la base para la descentralización del Instituto para la Educación de los Adultos (INEA) y que tiene una relación directa con el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- Otros Convenios de Descentralización en materia agropecuaria y educativa, que han dado paso a la transferencia de algunos programas y proyectos de descentralización hacia los estados pero que no han tenido avances significativos, como en el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y que no han tenido relación con ninguno de los Fondos de Aportaciones constituidos hasta esta fecha.<sup>54</sup>

---

54 Cfr. *Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto Público, 1994-2000*. Santiago Levy. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo 2000.

### 3.2.2.- Aspectos Cuantitativos.

Con relación a los aspectos cuantitativos es preciso señalar que hasta 1997 la transferencia de recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales se realizaba mediante la distribución de participaciones de los impuestos federales recaudados en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, y a través de convenios de coordinación con las entidades federativas que establecían responsabilidades y compromisos para los diferentes órdenes de gobierno, de tal forma que en 1994 por cada peso que gastaba la Administración Pública Centralizada, a los estados y municipios se les transferían 78 centavos<sup>55</sup> Todo esto en el marco de un sistema de coordinación fiscal que ponía especial atención en los aspectos tributarios y de recaudación dejando en un segundo plano la coordinación intergubernamental en materia de gasto público.

Para institucionalizar la transferencia de recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios, en 1998 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal y se creó en el Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a través del cual los gobiernos locales reciben del gobierno federal, desde ese año, recursos adicionales a las participaciones y a las transferencias previstas en los convenios de coordinación.

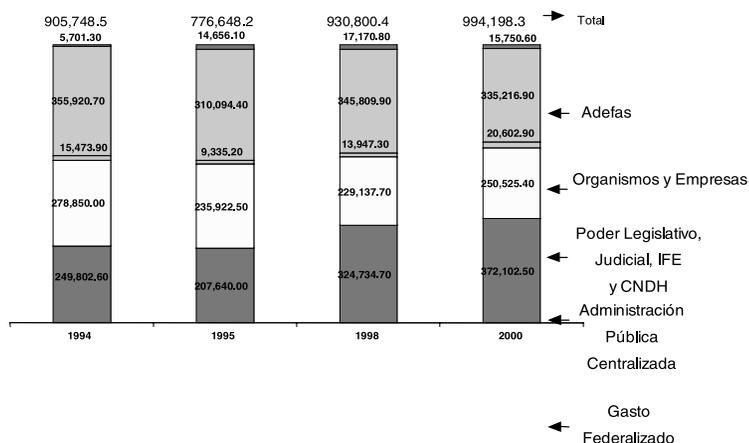
A partir de la creación del Ramo 33 se ha observado un crecimiento constante de los Fondos de Aportaciones Federales como parte del gasto federalizado, de tal forma que con relación a la evolución del gasto primario en el periodo 1994-2000, los recursos federales transferidos hacia las entidades federativas y municipios se han incrementado en 49% real, equivalente a un aumento absoluto de 122,300 millones de pesos a precios del 2000, como se muestra en la gráfica siguiente:<sup>56</sup>

---

55 *Quinto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. 1 de Septiembre de 1999. Pág. 114.*

56 *Cfr. Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto Público. 1994-2000. Santiago Levy. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo 2000.*

## GRAFICO No. 1

Evolución del Gasto Primario 1994-2000  
(millones de pesos del 2000)

FUENTE: Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto Público, 1994-2000. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo de 2000.

Durante 1998 se radicaron 114,700.7 millones de pesos a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33. Esta cifra superó en 16% el presupuesto original autorizado, debido a los incrementos al salario del personal magisterial, administrativo, médico y paramédico; a los apoyos para seguridad social, gasto de operación y a programas de inversión en los estados, así como a los recursos canalizados a los estados de Campeche y Chiapas para reforzar las actividades preventivas posteriores a la contingencia del huracán Mitch y para implementar el Programa Emergente de Paludismo, entre otros..

Para 1999, el presupuesto original del Ramo 33 ascendió a 137,214.7 millones de pesos, lo que representa un crecimiento real de 2.5 por ciento respecto al cierre de 1998, y al finalizar ese ejercicio se estimaba haber transferido a los estados y municipios un total de 147,632.4 millones de pesos que comparado con lo ejercido en 1998, significa un incremento real de 10.3 por ciento y resulta superior en 7.6 por ciento al presupuesto original previsto para ese ejercicio.<sup>57</sup>

57 Cfr. Quinto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. 1 de Septiembre de 1999. pp. 107-109.

Debido a la importancia financiera que tienen para el gasto público estatal, cabe señalar algunas cifras que reflejan el comportamiento, monto y destino que han tenido durante 1998 y 1999 los recursos transferidos a los estados y municipios mediante los diferentes Fondos de Aportaciones Federales:

- a) El monto presupuestal del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, lo determina la Secretaría de Educación Pública de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, considerando el Registro Común de Escuelas y de la plantilla de personal, así como los recursos considerados en los Acuerdos firmados con los estados y las erogaciones por concepto de aportaciones para seguridad social. También se toman en cuenta las transferencias a los estados autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año anterior, adicionándole las previsiones salariales, las medidas autorizadas del ejercicio anterior, y la actualización del gasto de operación y de mantenimiento del Registro Común de Escuelas.

El monto previsto para este Fondo en 1999 ascendió a 86,480.6 millones de pesos, cantidad que sumada a los 9,721 millones de pesos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a las previsiones salariales de este fondo, resultó superior en 3.1 por ciento en términos reales a los 79,997.9 millones de pesos ejercidos en 1998. En el Quinto Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal se señalaba que al final de 1999 se esperaba radicar por este Fondo 95,202 millones de pesos, 10.1 por ciento más que el presupuesto autorizado originalmente, destinado a apoyar la prestación de los servicios. Con el 28.6 por ciento de esos recursos se impulsaría el desarrollo educativo de los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, los cuales presentan los mayores índices de marginación.

- b) Para 1999, la Secretaría de Salud determinó la distribución de los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tomando en consideración el inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal, los impuestos federales, las aportaciones para la seguridad social, las previsiones salariales que incluyen incrementos, prestaciones y otras medidas económicas, los recursos para cubrir el gasto de operación e inversión y otros recursos que expresamente se destinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación a promover la equidad en los servicios de salud. Este último componente se distribuye mediante una fórmula que incorpora variables que privilegian la orientación de los recursos hacia las zonas del país que presentan los mayores índices de mortalidad y marginalidad, así como los niveles más bajos de gasto en salud por habitante.

En 1999, los recursos para ese Fondo ascendieron a 16,149.2 millones de pesos, lo que representa un incremento de 11.6 por ciento respecto del presupuesto original. Esa ampliación benefició en mayor medida a los estados de México, Jalisco, Distrito Federal, Guerrero, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guanajuato, los cuales recibieron el 50.7 por ciento del total de esos recursos.

- c) El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cuyo objetivo es el financiamiento de obras de infraestructura y acciones sociales básicas en beneficio de la población en condiciones de marginación y pobreza extrema, tuvo una asignación presupuestal de 13,933.6 millones de pesos, cifra que representa un crecimiento real de 14.8 por ciento respecto a los 10,403.4 millones de pesos ejercidos en 1998. Del monto asignado, los gobiernos estatales administraron 1,688.7 millones de pesos y los municipios 12,244.9 millones de pesos, equivalentes a 12.1 y 87.9 por ciento del total de ese Fondo, respectivamente.

Es importante señalar que la Ley de Coordinación Fiscal estableció que en 1998 se asignara al Fondo el 2.318 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) y a partir de 1999 esa asignación se elevó al 2.5 por ciento. También es oportuno comentar que el criterio de asignación de recursos para 1999 se modificó con relación a la fórmula utilizada el 1998, según la cual 31 por ciento de los recursos eran distribuidos entre todos los estados, independientemente de las condiciones de marginación prevalecientes en cada entidad federativa. Para 1999, el 100 por ciento de los recursos asignados a este Fondo se distribuyeron atendiendo al índice global de pobreza, para lo cual se tomaron en cuenta los ingresos de la población, su nivel educativo, las características de su vivienda y el acceso a drenaje, electricidad y combustible.

- d) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, que en 1998 se denominaba Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, también ha tenido cambios importantes, ya que la distribución de los recursos de este Fondo se realiza en proporción directa al número de habitantes, de acuerdo con la información estadística más reciente del INEGI; por otra parte la Ley de Coordinación Fiscal ha definido la fórmula para establecer anualmente los recursos de ese Fondo. En 1998 se determinó como 1.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable; en 1999 dicho porcentaje aumentó 2.35 por ciento de la RFP, equivalente a 13,097.6 millones de pesos, lo cual representó un aumento real de 66.8 por ciento respecto a los 6,732.1 millones de pesos transferidos en 1998.

- e) El Fondo de Aportaciones Múltiples, que se destina al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria, también se determina por un monto equivalente a 0.814 por ciento de la Recaudación Federal Participable y se distribuye entre los estados de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Durante 1999, se ejercieron 4549.9 millones de pesos, es decir, 4.8 por ciento más en términos reales respecto a los 3,720.9 millones de pesos ejercidos en 1988 y 0.3 por ciento superior a la previsión original. De esa cantidad, en 1999 se destinaron 2467.5 millones de pesos a infraestructura básica y superior, lo que en términos reales significa un incremento de 3.9 por ciento en relación con 1998. Cabe señalar que los estados de Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz recibieron el 24.8 por ciento de los recursos asignados a este rubro. Para desayunos escolares y programas alimenticios, en 1999 se transfirieron 2082.4 millones de pesos, cifra superior en 5.9 por ciento real a los 1,684.8 millones de pesos ejercidos en 1998 y un incremento de 0.6 por ciento respecto al presupuesto original. De esos recursos, el Distrito Federal recibió el 27.5 por ciento seguido por Chiapas, Veracruz Oaxaca, México y Guerrero, que en conjunto recibieron el 23.3 por ciento.

- f) En 1999 se incorporó al Ramo 33 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con la finalidad de reforzar las acciones para combatir la inseguridad pública, para lo cual se distribuyeron entre los gobiernos estatales y del Distrito Federal 4,700 millones de pesos para cubrir necesidades de equipamiento, modernización tecnológica, infraestructura y profesionalización de los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares. La asignación de esos recursos se hizo de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios que emitió o suscribió el Consejo Nacional de Seguridad Pública, tomando en cuenta el número de habitantes, el índice delictivo, el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la inversión en proyectos convenidos que presentó cada entidad federativa.
- g) También en 1999 se creó el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, con el propósito de avanzar en la descentralización del sector educativo. Para ese efecto, los 2,313.1 millones de pesos asignados a este fondo se presupuestaron en el Ramo 11 y se destinaron a la prestación de servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación

asumieron los estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal. El monto de los recursos asignados a cada estado se determinó a partir de elementos como los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal transferidos a los estados, mediante la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo impuestos federales y aportaciones de seguridad social.<sup>58</sup>

El Quinto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo menciona en términos generales que al cierre de 1998 el gasto federal transferido a los estados, municipios y Distrito Federal fue de 260,796.2 millones de pesos, de los cuales 114,700.7 millones del gasto programable se canalizaron mediante los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, y 32,517.2 millones de pesos se transfirieron por medio de otras transferencias y subsidios de gasto. En cuanto al gasto no programable, mediante el Ramo 28 (Participaciones de ingresos federales) se entregaron a los estados 113,578.3 millones de pesos.

El mismo documento consigna que durante el primer semestre de 1999, el gasto federal transferido a los gobiernos de los estados y municipios, así como al del Distrito Federal ascendió a 164,549.1 millones de pesos, cantidad que representa un incremento de 6.3 por ciento respecto a lo ejercido en el mismo periodo de 1998. Dentro del gasto programable, por la vía del Ramo 33 se canalizaron 71,378.5 millones de pesos, y mediante otras transferencias y subsidios de gasto, un total de 20,047.2 millones de pesos. Por su parte, dentro del gasto no programable, a través de las Participaciones de ingresos federales, se radicaron a las entidades federativas en el primer semestre del año 73,123.4 millones de pesos, cantidad superior en 3 por ciento real a la canalizada en el primer semestre de 1998.<sup>59</sup>

---

58 Cfr. *Op. Cit.* pp. 110-112.

59 Cfr. *Op. Cit.* pp. 113-114.

**CUADRO NO. 2**

Gasto federal transferido a los gobiernos estatales y municipales,  
y al Distrito Federal, 1998-1999

Enero-junio  
(millones de pesos)

Concepto	1998	1999	Var. % real	Porcentaje del Gasto Primario del Sector Público	
				1998	1999
<b>Total</b>	<b>130,945.7</b>	<b>164,549.1</b>	<b>6.3</b>	<b>41.9</b>	<b>45.4</b>
<b>Transferencias y subsidios de gasto programable</b> <sup>1/</sup>	<b>70,921.0</b>	<b>91,425.7</b>	<b>9.0</b>	<b>22.7</b>	<b>25.2</b>
- Vía Ramo 33 <sup>2/</sup> 5	8,854.1	71,378.5	2.6	18.8	19.7
- Vía otras transferencias y subsidios de gasto	12,066.9	20,047.2	40.5	3.8	5.5
<b>Gasto no programable</b>	<b>60,024.7</b>	<b>73,123.4</b>	<b>3.0</b>	<b>19.2</b>	<b>20.2</b>
- Participaciones de ingresos federales (Ramo 28) <sup>3/</sup> 6	0,024.7	73,123.4	3.0	19.2	20.2

<sup>1/</sup> Excluye aportaciones del ISSSTE.  
<sup>2/</sup> Ramo creado en 1998.  
<sup>3/</sup> Incluye el pago de servicios comercial y bancario de los gastos inherentes a la recaudación fiscal a nivel de entidad federativa, así como la comisión de 6 al millar que cobra el Banco de México por la movilización de fondos federales sobre ingreso y depósitos a las dependencias.  
Fuente: SHCP.

Otros aspectos importantes que considera la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son el incremento que ha tenido el gasto federalizado de 2.2 veces como proporción del Producto Interno Bruto entre 1988 y el año 2000, y que el gasto a través de Participaciones haya disminuido su importancia en el total de los recursos transferidos hacia los estados y municipios al pasar de representar el 87.2 por ciento del total en 1988 a 49.7 por ciento en 1994 y al 42.0 por ciento en el 2000.

CUADRO No. 3

	Porcentaje del PIB			Estructura Porcentual		
	1988	1994	2000	1988	1994	2000
<b>Gasto Primario Federalizado</b>	<b>3.4</b>	<b>5.9</b>	<b>7.4</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Participaciones federales	2.9	2.9	3.1	87.2	49.7	42.0
Ramo 33 y Convenios de cofinanciamiento	0.4	3	4.3	12.8	50.3	58.0

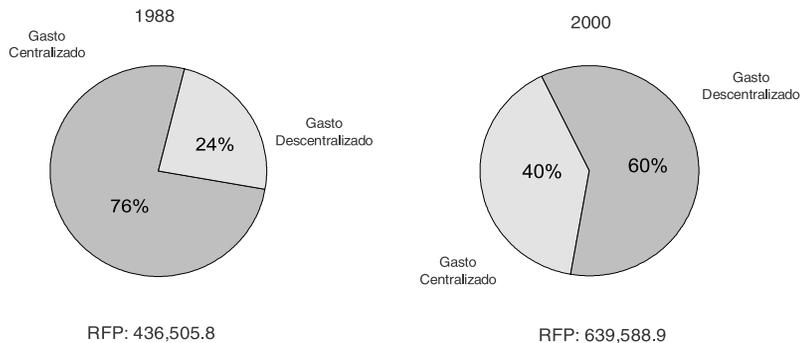
<sup>1/</sup> Incluye 6,870 millones de pesos del Ramo 23, correspondientes al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

FUENTE: Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto Público, 1994-2000. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo de 2000.

Asimismo, destaca el comportamiento de los recursos federalizados con relación a la Recaudación Federal Participable, ya que en 1988 los recursos transferidos a estados y municipios equivalían al 24 por ciento de ésta, mientras que en el 2000 representan el 60 por ciento. De esa manera, la mayor parte de la recaudación acordada entre el Gobierno federal y los estados se reintegra hacia éstos para su ejercicio.

GRAFICO No. 4

(millones de pesos del 2000)



FUENTE: Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto Público, 1994-2000. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo de 2000.

De igual manera, es importante el análisis comparativo que se realiza entre el comportamiento redistributivo que tienen las Participaciones Federales y los Fondos de Aportaciones Federales al demostrar que, en términos Per Capita, estos últimos han venido creciendo en cantidades superiores a las Participaciones y para los estados que presentan altos niveles de marginación, esos recursos se han vuelto muy necesarios.

### GRAFICO No. 5

Gasto Descentralizado Per cápita por Grupos de Estados  
(según nivel de marginación)

#### Muy Bajo y Bajo

D.F. Nuevo León, Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur, Chihuahua,

#### Medio

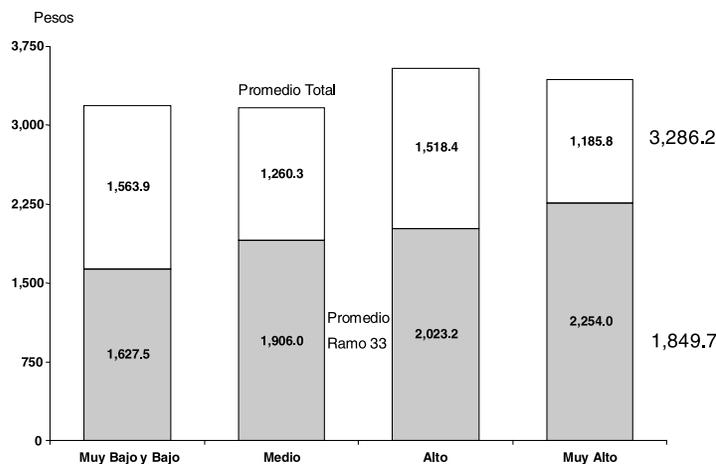
Tlaxcala, Quintana Roo, Sinaloa, Querétaro, Durango, Nayarit, Guanajuato y

#### Alto

Zacatecas, Tabasco, San Luis Potosí, Campeche,

#### Muy Alto

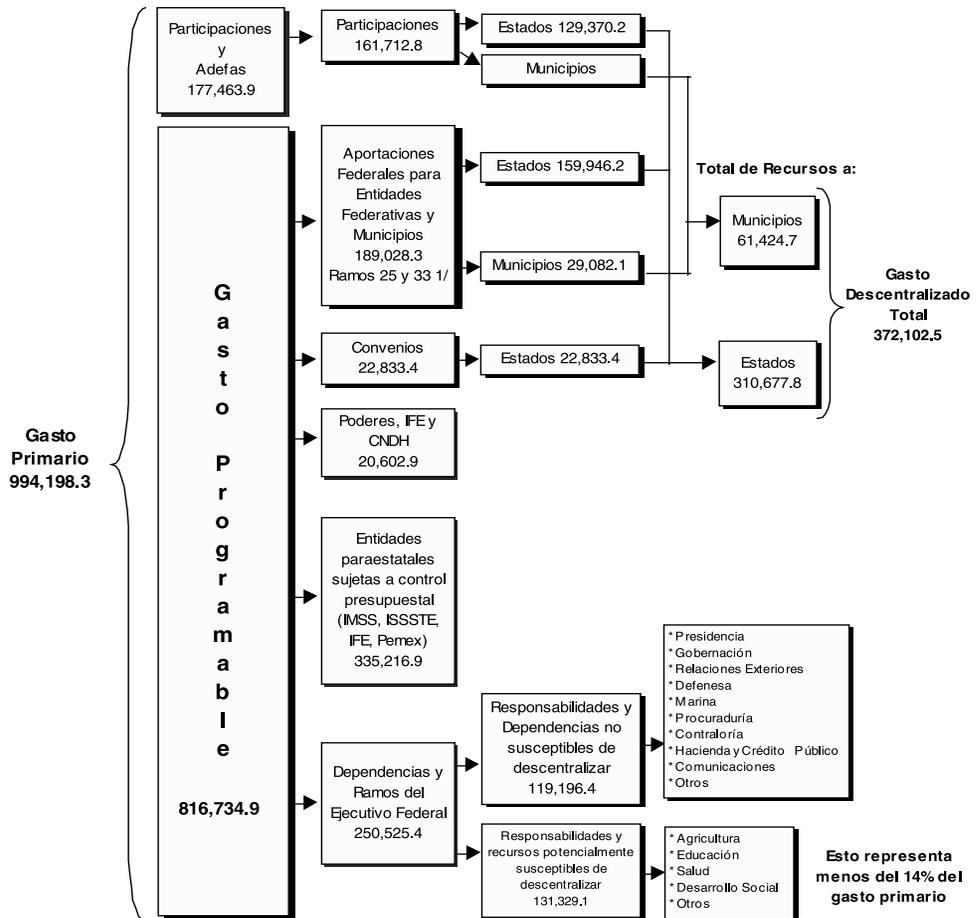
Veracruz, Oaxaca, Guerrero



FUENTE: Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto Público 1994-2000. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo de 2000.

Todo ese conjunto de elementos y transformaciones cualitativas y cuantitativas han llevado a que, durante el año 2000, el gasto descentralizado alcance la cifra de 372,102.5 millones de pesos con relación al volumen total del gasto primario, que asciende a la cantidad de 994,198.3 millones de pesos; es decir, el 37% del total, y que tenga un esquema distributivo como el que se muestra en el cuadro siguiente:

**GRAFICO No. 6**



FUENTE: Balance y Perspectivas del Proceso de Federalización del Gasto público 1994-2000. Subsecretaría de Egresos. SHCP. Marzo de 2000.

De igual manera, esas transformaciones cualitativas y cuantitativas que ha tenido el gasto público que se ha transferido hacia los estados y municipios, han obligado a algunas Secretarías de Finanzas Estatales a realizar adecuaciones internas de tipo normativo, organizacional y operativo para estar en posibilidades de cumplir con las disposiciones legales y administrativas que se derivan de la Ley de Coordinación Fiscal y de los Convenios particulares para la asignación, aplicación, control y rendición de cuentas relativas a esos recursos. Un hecho que demuestra eso es la creación de Direcciones o Departamentos encargados de la administración de los recursos descentralizados en Baja California Sur, Oaxaca y Veracruz.

Por otra parte, los esquemas de descentralización de funciones y recursos, a través del Ramo 33 y Convenios, consideraban de manera implícita un proceso para que las entidades federativas asumieran plenamente las nuevas responsabilidades transferidas y un proceso de fortalecimiento institucional para el manejo de los recursos transferidos, tanto humanos como financieros y materiales, que a su vez conlleva la asimilación de las estructuras federales transferidas, orgánicas y funcionales, con las estatales ya existentes, o bien, la formación de nuevas estructuras, como en los casos de educación y salud que han dado paso a la formación de Organismos Públicos Descentralizados Estatales.

Ese proceso de transferencia o federalización del gasto público ha dado paso a la revisión y transformación de las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno en materia fiscal y financiera haciendo necesario llevar a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

- Revisar y actualizar el marco normativo en materia de gasto público estatal para que los procesos de programación y presupuestación prevean los recursos de origen federal y su ejercicio, así como la coordinación necesaria con los gobiernos federal y municipales.
- Revisar y actualizar la legislación orgánica y la normatividad administrativa para que las Secretarías de Finanzas estatales tengan las facultades y la organización adecuada para la administración de los recursos financieros transferidos.
- Impulsar el desarrollo de los sistemas de información para la toma de decisiones.
- Difundir y adoptar la aplicación de técnicas de gestión administrativa para el manejo de recursos y la toma de decisiones, tales como la planeación estratégica, el control de calidad, el presupuesto por programas, la reingeniería de procesos, entre otras que fueran necesarias y aplicables, según cada caso.

- Revisar y actualizar los procesos y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas a nivel estatal y municipal, para ello se deberá impulsar en el ámbito de las Secretarías de Finanzas el desarrollo de los sistemas de contabilidad gubernamental y la integración de los sistemas de evaluación del desempeño gubernamental.

Después de hacer esas consideraciones, surge la necesidad de plantear una alternativa para mejorar los conceptos y esquemas de organización que prevalecen en las áreas de egresos, así como señalar las ventajas que tendría la aplicación de algunas técnicas de gestión para la administración del gasto público en un contexto de coordinación intergubernamental cada vez más importante por sus implicaciones hacendarias, económicas, sociales y políticas. Ese será el propósito de los siguientes capítulos.



---

Capítulo 4  
**Una Alternativa  
de Organización  
para las Areas  
de Egresos Estatales**



#### 4.1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

**T**ratar de diseñar una alternativa para la organización y funcionamiento para las áreas administrativas encargadas del manejo del gasto público a nivel estatal, podría resultar un ejercicio teórico alejado de la realidad y sin ninguna posibilidad de ser aplicado si previamente no se hacen algunas consideraciones que se derivan, a manera de conclusiones preliminares, de lo que se ha analizado en los capítulos anteriores, si no se compara y alimenta con las experiencias más valiosas que han tenido algunas dependencias estatales responsables de la administración de las finanzas públicas y no se ubica en el contexto de los procesos de homologación de los sistemas presupuestarios, de contabilidad gubernamental y de rendición de cuentas de los gobiernos federal con los de los gobiernos locales, así como en el marco de la coordinación intergubernamental en materia de gasto público.

En primer lugar, es importante tomar en cuenta que la mayoría de las áreas administrativas encargadas del gasto público forman parte de dependencias de la administración pública estatal que tienen diferentes denominaciones y que, por lo tanto, se trata de órganos que fueron diseñados a partir de diferentes conceptos y enfoques teóricos, administrativos y organizacionales, que a su vez, tienen diversas atribuciones y cumplen funciones específicas en ambientes políticos y administrativos muy particulares; sin embargo, es posible identificar normas, estructuras orgánicas y funciones comunes entre todas ellas.

En segundo lugar, no se deben dejar de lado los esfuerzos de homologación que están realizando los gobiernos federal y los estatales consistentes en la adopción de una serie de medidas de carácter comparativo y modernizador de los sistemas presupuestarios, de contabilidad gubernamental y de rendición de cuentas, que sin duda, influyen en el diseño, implantación y operación de medidas de reorganización, asignación de funciones y en el establecimiento de nuevos procesos administrativos para la operación del gasto público.

En tercer lugar, se deben tomar en cuenta los diferentes procesos de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas, que conllevan la transferencia de importantes volúmenes de recursos financieros para que sean ejercidos por los gobiernos estatales, o bien, sean reasignados hacia los municipios, en el marco del sistema nacional de coordinación hacendaria, ya que esto ha venido propiciando que en varios estados se dé paso a la integración de unidades administrativas que tienen como funciones específicas la administración del gasto descentralizado.

#### 4.2.- EL GASTO PÚBLICO COMO PROCESO.

Frente a ese panorama tan amplio, en este trabajo se ha tratado de visualizar al gasto público como un proceso formado por varias etapas que, a su vez, comprenden una serie de funciones y actividades que se relacionan con la administración de los recursos públicos; es decir, se ha partido de un enfoque de procesos que considera a la administración del gasto público como un ejercicio de planeación – programación - presupuestación y de rendición de cuentas que es realizado por varias unidades administrativas que forman parte de un órgano administrativo facultado para ello, tal como se muestra en el esquema siguiente:



Este enfoque viene a complementar las diferentes visiones que se tienen de la administración de los recursos públicos, ya sea desde la perspectiva económica, fiscal, financiera, jurídica o administrativa, al tratar de integrar en un solo proceso ordenado todas las funciones y actividades que desarrollan las diferentes unidades administrativas que forman las dependencias encargadas del gasto público, de tal manera que ofrece una visión más integral y precisa de la naturaleza de las funciones, de la secuencia que deben seguir y de los órganos y niveles de responsabilidad que intervienen en cada etapa.

#### **4.3.- VENTAJAS.**

Una ventaja adicional de ese enfoque es que permite vincular el proceso administrativo del gasto público con las estructuras orgánicas y funcionales que tienen las diferentes Secretarías de Finanzas y, en particular, las áreas encargadas de los egresos estatales y realizar los análisis necesarios para modificar o crear estructuras orgánicas y funciones que consideren el proceso de gasto público a manera de punto de partida para su organización y operación.

Finalmente, una ventaja hipotética que proporcionaría visualizar al gasto público desde la perspectiva de un proceso sería que facilitaría la participación de los estados en los procesos de homologación de los sistemas presupuestarios, de contabilidad gubernamental y de información financiera estatales, con los del gobierno federal, ya que se tendría una base conceptual y operativa común entre ambos órdenes de gobierno para realizar el análisis comparativo necesario y para diseñar las políticas y normas operativas que fueran necesarias en cada caso.

Como se puede observar en el esquema anterior, la visión del gasto público a través de un proceso administrativo conduce a reconsiderar las estructuras orgánicas y funcionales vigentes en las áreas de egresos estatales y nos obliga a plantear un modelo alternativo de organización y de funciones generales que pueda ser tomado como referencia en los contextos institucionales y de coordinación intergubernamental arriba señalados.

#### **4.4.- LA ESTRUCTURA ORGÁNICA.**

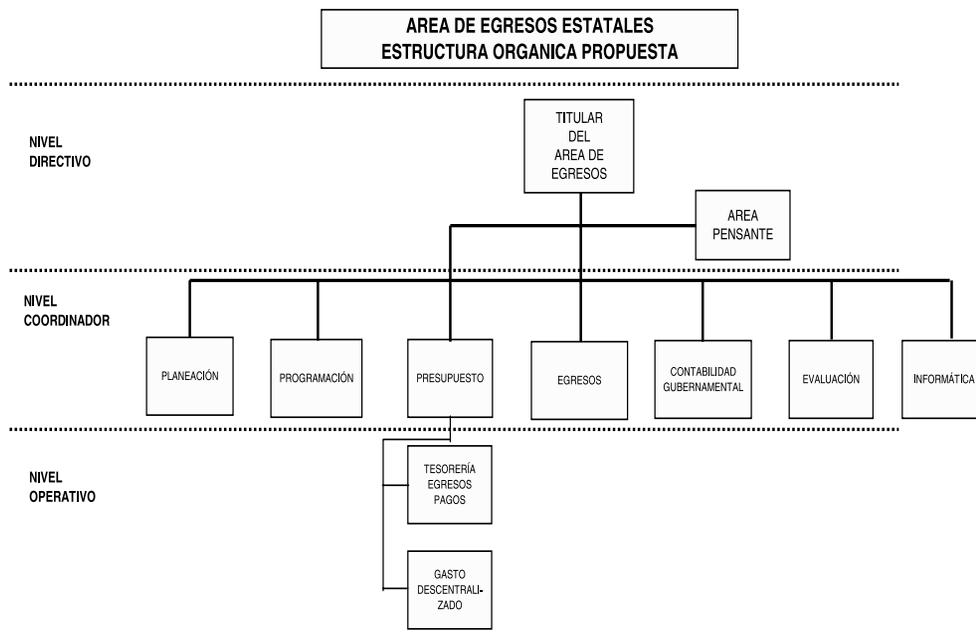
Como se puede apreciar en el esquema, la estructura orgánica que se propone corresponde completamente a las etapas del proceso de gasto público, agrupadas en los procesos de planeación, programación, presupuestación y de rendición de cuentas, y está integrada por los siguientes órganos administrativos:

- 1.- Titular del Área de Egresos.
  - 1.1.- Area Pensante.

- 2.- Unidad de Planeación.
- 3.- Unidad de Programación.
- 4.- Unidad de Presupuesto.
  - 4.1.- Sub-unidad de Tesorería, Egresos o Pagos.
  - 4.2.- Sub-unidad de Gasto Descentralizado.
- 5.- Unidad de Contabilidad Gubernamental.
- 6.- Unidad de Evaluación.
- 7.- Unidad de Informática.

Como se puede observar en el esquema, se ha diseñado una estructura que plantea la subdivisión de funciones en forma secuencial conforme a las etapas del proceso de gasto público y está formada por varios órganos ubicados en tres niveles de actuación: directivo, coordinador y operativo, conforme a la naturaleza de las funciones que se desarrollan, es decir, estratégicas, de coordinación y operación.

ESQUEMA - 2



Destaca en el nivel directivo la propuesta de una área pensante que desarrollaría exclusivamente funciones de análisis, diseño y apoyo técnico en las diversas funciones y etapas del proceso de gasto público. De igual manera, resulta notorio que para el desarrollo de la etapa de presupuestación se prevea un órgano a nivel coordinador responsable del proceso de formulación, ejercicio y control presupuestal, que a su vez tenga dos unidades a nivel operativo encargadas de las funciones de manejo de la tesorería, egresos o pagos, como la identifican en varios estados, y de la administración de los recursos que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios mediante los Fondos de Aportaciones Federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal y también a través de convenios.

Como se puede apreciar, se trata de una estructura horizontal con características muy flexibles que puede ser adaptada a cualquier tipo de Secretaría de Finanzas o su equivalente, ya que sobre todo busca el desarrollo del proceso de gasto público, antes que una división de funciones en forma piramidal que privilegie el ordenamiento jerárquico de los diferentes órganos administrativos de manera tradicional. Esto quiere decir que algunas de las unidades propuestas pueden ser fusionadas, por ejemplo, planeación y programación, o programación y presupuesto, cambiar su denominación y tomar el nivel jerárquico que corresponda a la estructura organizacional vigente, según el caso.

Por otra parte, las denominaciones que tienen los órganos que forman la estructura propuesta son muy genéricas con el propósito de que en cada estado reciban el nivel jerárquico y denominación que les corresponda de acuerdo con la normatividad vigente, es decir, pueden ser Direcciones Generales, Direcciones de Área, Coordinaciones, Departamentos o Unidades.

#### **4.5.- LOS PROCESOS Y LAS FUNCIONES GENERALES.**

De acuerdo con el enfoque propuesto, los procesos básicos que se deben desarrollar en las áreas de egresos son los siguientes:

- 1.- Planeación – Programación - Presupuestación.
- 2.- Rendición de Cuentas.

El proceso de planeación – programación - presupuestación, comprende las funciones y actividades de planeación económica y financiera, la formulación de programas de gobierno para el ejercicio presupuestal y la formulación, integración, ejercicio y control del presupuesto de egresos del estado; mientras que el proceso de rendición de cuentas comprende el registro contable de los ingresos y egresos, la elaboración de información financiera, la integración y presentación de la Cuenta Pública ante la

Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos.

Todas esas funciones y actividades se agrupan en las siguientes funciones generales que deben desarrollar las diferentes unidades administrativas que forman parte del área de egresos:

- 1.- Planeación económica y financiera.
- 2.- Programación presupuestal.
- 3.- Formulación, ejercicio y control presupuestal.
- 4.- Custodia de fondos y valores.
- 5.- Contabilidad Gubernamental.
- 6.- Evaluación del gasto público.

1. La planeación económica y financiera comprende las actividades relativas a la planeación del desarrollo económico del estado y al cálculo de la disponibilidad de recursos fiscales, propios y transferidos, que serán asignados a los diferentes programas del gobierno estatal, así como a la determinación de la cantidad de recursos adicionales que eventualmente tendría que conseguir el gobierno local mediante la contratación de créditos públicos o privados y al consiguiente cumplimiento de las obligaciones financieras que se deriven de ello.
2. La programación presupuestal se refiere a las actividades orientadas a la formulación de los programas de gobierno que se derivan de las estrategias y objetivos establecidos en los Planes Estatales de Desarrollo y a su vinculación con la disponibilidad de recursos financieros para ejecutar las acciones necesarias ya sea en términos de obras o servicios públicos.
3. La formulación, ejercicio y control presupuestal comprende todas aquellas actividades que se realizan para formular las políticas y lineamientos administrativos necesarios para regular, calcular, asignar e integrar los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones y los objetivos que se ha fijado el gobierno estatal en sus planes y programas durante un tiempo determinado, generalmente un año, así como la aplicación de los recursos previstos para tales fines, y la aplicación de la normatividad vigente en la materia para vigilar que los recursos se ejerzan de acuerdo con la normatividad y los programas de gobierno previamente establecidos.
4. La custodia de fondos y valores es una función general que se desarrolla de manera permanente en las áreas de egresos y está muy relacionada con el manejo y guarda de documentos que representan derechos y obligaciones fis-

cales y financieras para el gobierno local, y también con el manejo y custodia de dinero en efectivo y cuentas bancarias para el ejercicio y control del gasto público, así como con las erogaciones que realiza el gobierno local por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivos o deuda pública.

5. La contabilidad gubernamental es la función sustantiva del proceso de rendición de cuentas y consiste en las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, gastos y costos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas del presupuesto, así como en la formulación de la información financiera, presupuestal y contable que deberá ser presentada periódicamente al órgano técnico del Poder Legislativo estatal.
6. La evaluación es la función con la que concluye el proceso de gasto público, y consiste en la medición cuantitativa y cualitativa de los resultados alcanzados mediante el ejercicio de los recursos públicos; sin embargo, cabe señalar que esta función es la menos desarrollada por los estados y actualmente se está buscando superar la evaluación programática, presupuestal y financiera para dar paso a la evaluación de los resultados de la gestión y el desempeño de la administración pública estatal en su conjunto y el impacto económico, social y político producido por la acción del gobierno local.

A su vez, cada una de estas funciones generales se deben desarrollar mediante una serie de funciones específicas que son ejecutadas por los diferentes órganos administrativos previstos en la estructura orgánica propuesta, tal como se enuncian en el apartado siguiente.

#### **4.6.- FUNCIONES ESPECÍFICAS.**

##### **4.6.1.- Titular del Area de Egresos.**

Funciones Específicas:

- 1.- Planear, programar, dirigir, controlar y evaluar las funciones de planeación, programación y presupuesto, y de inversión pública, con apego a la legislación y normatividad administrativa vigentes en el estado.
- 2.- Presupuestar anualmente el gasto público del gobierno estatal, tomando en consideración los anteproyectos de presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

- 3.- Integrar, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los programas operativos anuales en el ámbito de la planeación integral.
- 4.- Validar, integrar y evaluar los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales y estatales de inversión que elaboren las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 5.- Proponer al titular de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, los criterios y prioridades para la aprobación de los programas de inversión que operarán las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los ajustes correspondientes y necesarios durante su ejercicio.
- 6.- Autorizar las asignaciones de recursos financieros a las dependencias centralizadas y hacer las transferencias a las entidades paraestatales, de acuerdo al presupuesto autorizado.
- 7.- Proponer al titular de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica del estado.
- 8.- Atender las observaciones del órgano técnico del Poder Legislativo Estatal en materia de gasto público.
- 9.- Establecer los lineamientos que en materia de Contabilidad Gubernamental deberán observar las dependencias centralizadas de la administración pública estatal.
- 10.- Verificar que los subsidios y transferencias de fondos, realizados por el Ejecutivo Estatal, con cargo a su propio presupuesto, a favor de los municipios o de instituciones de los sectores social y privado, se apliquen conforme a los términos establecidos en los programas aprobados al efecto.
- 11.- Informar oportunamente al titular de la Secretaría de Finanzas o su equivalente y a la Contraloría Estatal o su equivalente, sobre las responsabilidades que afecten la Hacienda Pública del Estado en el ejercicio del gasto público.
- 12.- Participar en la formulación de las normas y lineamientos que deberán observar las dependencias de la administración pública estatal en materia de adquisiciones.

- 13.- Asignar a los programas correspondientes los recursos financieros ministrados por la federación al gobierno del estado, conforme a los instrumentos de coordinación suscritos para tal efecto.
- 14.- Formular, en coordinación con la Contraloría Estatal o su equivalente, los criterios y lineamientos para el ejercicio de los recursos presupuestales relativos a servicios personales, adquisiciones, obras públicas, arrendamientos y servicios generales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 15.- Formular los lineamientos para establecer sistemas uniformes de control del ejercicio del presupuesto para todas las dependencias y entidades.
- 16.- Formular los dictámenes sobre las solicitudes de ampliación presupuestal por modificaciones a la estructura orgánica y de recursos humanos que presenten las dependencias y entidades.

#### **4.6.2.- Area Pensante.**

Funciones Específicas:

- 1.- Apoyar y asesorar al Titular del Area de Egresos en los aspectos normativos, técnicos y operativos propios de las diferentes etapas del proceso de gasto público.
- 2.- Diseñar los instrumentos normativos y operativos que resulten necesarios para la organización y funcionamiento del área de egresos.
- 3.- Apoyar técnicamente a las unidades administrativas encargadas de la planeación, programación y presupuestación del gasto público en el diseño e implantación de normas, manuales y lineamientos para el desarrollo de las funciones y actividades que forman parte de ese proceso.
- 4.- Apoyar técnicamente a las unidades administrativas encargadas de la contabilidad gubernamental en los aspectos normativos y técnicos del proceso de rendición de cuentas y en su vinculación con el sistema de evaluación del desempeño.
- 5.- Participar con la unidad administrativa encargada de la evaluación, en el diseño e instrumentación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, y en la construcción y aplicación de indicadores de medición de resultados de la gestión gubernamental.

- 6.- Apoyar a la unidad de informática en el diseño y aplicación de sistemas de información que requieran las diferentes unidades administrativas para el desarrollo y coordinación de las diferentes etapas del proceso de gasto público.

#### **4.6.3.- Unidad de Planeación.**

Funciones Específicas:

- 1.- Proponer las normas y lineamientos metodológicos del Sistema Estatal de Planeación, Programación y Presupuesto.
- 2.- Integrar los documentos e información para la planeación del desarrollo estatal y promover o elaborar los estudios para definir y apoyar los criterios, métodos, técnicas y las bases de la planeación estatal.
- 3.- Elaborar los lineamientos que en materia de planeación y programación del desarrollo estatal deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública estatal y someterlos a consideración del Titular del Área de Egresos.
- 4.- Vigilar la congruencia entre las acciones de la administración pública estatal y los objetivos y prioridades del Plan estatal de Desarrollo.
- 5.- Vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de planeación y programación por parte de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 6.- Verificar la congruencia entre los enfoques global, sectorial y regional del Plan Estatal de Desarrollo y los programas estatales de desarrollo.
- 7.- Formular las propuestas de lineamientos para la actualización del Plan Estatal de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales, especiales, institucionales y operativos anuales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, para someterlos a consideración del Secretario de Finanzas o su equivalente.
- 8.- Apoyar las actividades de coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.
- 9.- Integrar la información programática y financiera necesaria para el diseño de la política financiera del gobierno estatal.

- 10.- Establecer y vigilar la operación, seguimiento y actualización del sistema estatal de planeación del desarrollo.
- 11.- Establecer la congruencia entre los programas y proyectos a realizar en los tres niveles de gobierno con la clasificación funcional para el ejercicio presupuestal.
- 12.- Verificar la correspondencia de los objetivos, estrategias y metas de los programas y proyectos.
- 13.- Establecer y operar los mecanismos de control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo.
- 14.- Evaluar los procesos de descentralización de funciones y recursos hacia el estado y los municipios, los programas de desarrollo regional, de fortalecimiento municipal y desarrollo social.
- 15.- Formular, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, el Informe Anual de Ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y el Informe Anual de Gobierno.
- 16.- Diseñar y operar un sistema de planeación – programación del gasto público estatal.
- 17.- Diseñar y emitir los lineamientos para la formulación de programas y proyectos en el ámbito del sistema de planeación – programación del gasto público estatal.
- 18.- Proponer la metodología aplicable en la elaboración y gestión de proyectos.
- 19.- Diseñar y establecer los criterios y prioridades para la aprobación de los programas que ejecutarán las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los ajustes correspondientes durante su ejercicio.
- 20.- Analizar el cálculo y determinación de techos financieros para la realización de los proyectos factibles y socialmente rentables.
- 21.- Participar en la elaboración, seguimiento y control de los convenios que el Ejecutivo Estatal celebre con la federación, en materia de planeación del desarrollo.
- 22.- Analizar los programas de inversión y de financiamiento del desarrollo, operados en el Estado por dependencias y entidades de la administración pública federal;

- 23.- Analizar el impacto sectorial y regional de la inversión pública federal y estatal.
- 24.- Apoyar al Comité para el Desarrollo del Estado en la instalación de los Comités de Planeación Municipal.
- 25.- Asesorar y apoyar técnicamente a los Municipios, cuando así lo soliciten, en la formulación de sus planes de desarrollo y programas de inversión.

#### **4.6.4.- Unidad de Programación.**

Funciones Específicas:

- 1.- Diseñar los criterios y lineamientos generales para la elaboración e integración de los programas que se derivan del Plan Estatal de Desarrollo y someterlos a consideración del Titular del Área de Egresos.
- 2.- Dictaminar con base en las prioridades que establece el Plan Estatal de Desarrollo y los programas operativos anuales vigentes, sobre las solicitudes de ejecución de los programas estatales de inversión.
- 3.- Llevar un registro de los programas de inversión pública, a fin de tener bases para la integración de las propuestas anuales de inversión.
- 4.- Analizar las solicitudes de ampliación y transferencias de recursos para inversión, cuidando que éstas no afecten las prioridades que establece el Plan Estatal de Desarrollo.
- 5.- Proporcionar información sobre los programas de inversión de los diferentes órdenes de gobierno, de conformidad con las políticas establecidas al respecto.
- 6.- Promover y participar en la capacitación de los servidores públicos del estado en materia de planeación y programación del sector público estatal.
- 7.- Coordinar la elaboración y actualización de los programas estatales de gasto e inversión pública anuales y los programas sectoriales y especiales.
- 8.- Dar seguimiento y analizar los programas anuales de inversión y gasto público de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y, en su caso proponer las medidas necesarias para mantener la congruencia con los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales.

- 9.- Registrar el avance en la ejecución de los programas y el ejercicio del presupuesto, de conformidad con la normatividad establecida y, en su caso, proponer las medidas necesarias para mantener la congruencia con los programas de desarrollo del estado.
- 10.- Coordinar los programas de desarrollo socioeconómico del gobierno del estado, con los de la administración pública federal y los de los municipios de la entidad.
- 11.- Vigilar que el gasto público corresponda a los programas autorizados y se realice conforme a la normatividad establecida.
- 12.- Diseñar y aprobar la estructura programática a que se sujetarán las dependencias y entidades de la administración pública estatal en la formulación de los programas operativos anuales correspondientes.
- 13.- Integrar y mantener actualizados los catálogos de actividades del gobierno estatal; de dependencias y entidades de la administración pública estatal; de municipios del estado; de unidades de medida y de metas que se utilizarán para la elaboración de los presupuestos programáticos.
- 14.- Proporcionar a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la información necesaria para la formulación de los programas operativos anuales.
- 15.- Intervenir en los procesos de formulación e integración de los informes trimestrales, cierres de ejercicio presupuestal y estados analíticos de la inversión pública federal y estatal correspondiente a los programas y fondos considerados en el Convenio de Desarrollo Social.

#### **4.6.5.- Unidad de Presupuesto.**

Funciones Específicas:

- 1.- Integrar el anteproyecto general de criterios de política económica y el del presupuesto anual de egresos del Gobierno del Estado.
- 2.- Proyectar y calcular los egresos de la Administración pública estatal haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y las políticas y prioridades del desarrollo estatal.
- 3.- Integrar el Programa Anual de Gasto Público y el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos por programas del gobierno estatal.

- 4.- Evaluar el avance, así como el comportamiento global y sectorial del ejercicio del presupuesto de egresos conforme al Plan de desarrollo y a los programas del gobierno estatal.
- 5.- Elaborar la propuesta de análisis de variaciones presupuestales para su integración en la Cuenta Pública.
- 6.- Efectuar los trámites y registros de la autorización y liberación de los recursos presupuestales asignados a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como los correspondientes para la disposición de las previsiones aprobadas en el Presupuesto de Egresos del estado, conforme a la calendarización respectiva.
- 7.- Dictaminar y autorizar el pasivo presupuestal de las dependencias de la administración pública estatal.
- 8.- Establecer las normas y lineamientos conforme a los cuales las dependencias de la administración pública estatal deberán llevar a cabo sus sistemas y registro del ejercicio del gasto público .
- 9.- Dictaminar y autorizar la procedencia de las transferencias o modificaciones presupuestarias destinadas a los programas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 10.- Vigilar que las aportaciones, subsidios y transferencias de fondos realizados por el Ejecutivo del Estado con cargo a su propio presupuesto, a favor de los municipios o instituciones de los sectores social y privado, se apliquen en los términos establecidos en los programas aprobados para tal efecto.
- 11.- Participar en las etapas de planeación y programación del Presupuesto de Egresos del Estado.
- 12.- Elaborar y proporcionar a las dependencias y entidades de la administración pública estatal la información estadística y financiera que requieran para elaborar los programas operativos anuales y el anteproyecto de presupuesto de egresos.
- 13.- Participar con las Unidades de Planeación y Programación en la formulación de la normatividad que en materia del presupuesto de egresos deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

- 14.- Formular los lineamientos para la elaboración, ejercicio, control y seguimiento del presupuesto de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 15.- Actualizar el Clasificador por Objeto del Gasto y los catálogos de cuentas presupuestales y contables que se deriven del mismo.
- 16.- Integrar la información periódica sobre el avance del ejercicio presupuestal que se deba presentar al Poder Legislativo.
- 17.- Autorizar las transferencias y ampliaciones presupuestales que soliciten las dependencias de la administración pública estatal, con apego a la normatividad vigente.

#### **4.6.6.- Unidad de Egresos.**

Funciones Específicas:

- 1.- Efectuar la apertura del presupuesto de egresos.
- 2.- Revisar de acuerdo a la normatividad la documentación soporte y la suficiencia presupuestal de los egresos que presenten las dependencias de la administración pública estatal, incluyendo gasto corriente y gasto de inversión.
- 3.- Efectuar los registros de afectación presupuestal por dependencia y por partida en el sistema de presupuestos, conforme a la normatividad vigente.
- 4.- Tramitar el pago de la documentación que para ese efecto presenten proveedores, contratistas y prestadores de servicios, vigilando que toda asignación esté debidamente comprobada, registrada y que existan las asignaciones necesarias y suficientes dentro del presupuesto de egresos aprobado.
- 5.- Autorizar los pagos, la reposición de fondos revolventes, así como los incrementos que soliciten las diversas dependencias de la administración pública estatal.
- 6.- Coordinar, supervisar y llevar el estricto seguimiento del desarrollo de los egresos derivados de los programas y calendarios de pago aprobados.
- 7.- Llevar el control de pagos por servicios personales a los servidores públicos del estado, correspondientes a la nómina generada por las dependencias de la administración pública estatal.

- 8.- Revisar, autorizar y registrar la documentación generada en el pago a proveedores, contratistas, prestadores de servicios así como de aquellos gastos operativos y de inversión, que con cargo a su respectivo presupuesto generan las diversas dependencias de la administración pública estatal.
- 9.- Determinar el flujo de efectivo para el pago del gasto público, de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes.
- 10.- Recibir, custodiar y manejar los fondos y valores que le sean asignados, así como operar y controlar las cuentas bancarias del gobierno del estado.
- 11.- Informar diariamente al Titular del Area de Egresos sobre la posición financiera del estado, en relación a las obligaciones de gasto, así como de las disponibilidades de fondos en efectivo y en valores realizables.
- 12.- Elaborar los registros diarios de entradas y salidas de fondos, acompañados con la documentación comprobatoria, para su registro contable por la Unidad de Contabilidad Gubernamental.
- 13.- Efectuar los trámites necesarios frente a las instituciones bancarias y financieras para invertir los recursos del estado.
- 14.- Formular y proponer al Titular del Area de Egresos la normatividad a la que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la administración pública estatal en materia de inversiones financieras.
- 15.- Llevar el registro sobre las disponibilidades financieras de cada uno de los organismos descentralizados y fideicomisos de la administración pública estatal.
- 16.- Registrar las obligaciones derivadas de la deuda pública directa e indirecta del Estado y prever los recursos necesarios para su cumplimiento, tanto las amortizaciones de capital como los pagos de su servicio.
- 17.- Participar en los procesos de adquisiciones de bienes, servicios y arrendamientos que demanden las dependencias de la administración pública estatal.

#### *4.6.6.1.-Sub- unidad de Gasto Descentralizado.*

##### Funciones Específicas.

- 1.- Vigilar que los Fondos de Aportaciones Federales, subsidios y transferencias de fondos que realice el gobierno federal a favor del estado, de los municipios o

instituciones de los sectores social y privado se apliquen en los términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal o en los convenios suscritos para tal efecto.

- 2.- Asesorar a las dependencias ejecutoras y a los municipios en los procedimientos de asignación, aplicación y comprobación de los recursos transferidos por el gobierno federal.
- 3.- Liberar los recursos financieros para la ejecución de las obras y acciones previstas en la Ley de Coordinación Fiscal y en los Convenios que haya suscrito el gobierno estatal con el gobierno federal y con los municipios.
- 4.- Tramitar las modificaciones programáticas y presupuestales que propongan las dependencias ejecutoras y los municipios para la realización de obras y acciones financiadas con los Fondos de Aportaciones Federales o con los recursos transferidos mediante convenios.
- 5.- Participar en reuniones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en la integración de los programas de obras públicas que serán financiadas con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, así como de otras acciones previstas en el Convenio de Desarrollo Social.
- 6.- Tramitar los documentos requeridos para la liberación de los recursos financieros ante la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social y ante la Unidad de Egresos, de acuerdo a lo que corresponda.
- 7.- Llevar el seguimiento y registro del ejercicio del gasto descentralizado en el estado conforme a la normatividad aplicable y a la estructura programática correspondiente.
- 8.- Integrar la información que periódicamente se debe presentar al Poder Legislativo Estatal y a las diferentes instancias de control Federal y estatal, sobre el ejercicio y asignación de los recursos transferidos por el gobierno federal hacia el estado y los municipios.

#### 4.6.7.- Unidad de Contabilidad Gubernamental.

##### Funciones Específicas:

- 1.- Establecer y desarrollar el Sistema de Contabilidad Gubernamental y las políticas y lineamientos para el registro contable y presupuestal de las operaciones financieras que realizan las dependencias de la administración pública estatal.

- 2.- Formular y establecer las políticas y lineamientos generales en materia de control contable y presupuestal que deberán observar las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- 3.- Realizar el análisis de las cuentas diarias de ingresos y egresos de las oficinas recaudadoras, así como de la unidad de egresos.
- 3.- Consolidar la información contable y presupuestal, proveniente del registro de las operaciones financieras realizadas por las dependencias y unidades administrativas ejecutoras del gasto, para integrar los estados financieros y presupuestales del sector central de la administración pública estatal.
- 4.- Elaborar periódicamente los estados de cuenta, a fin de verificar el registro de adeudos a favor y obligaciones a cargo del gobierno del estado.
- 5.- Mantener actualizado el registro de los fideicomisos en los que existan derechos y obligaciones para el gobierno del estado.
- 5.- Realizar en forma periódica las conciliaciones bancarias, a fin de verificar la correcta aplicación de los recursos del gobierno del estado.
- 6.- Formular con la periodicidad requerida los informes financieros de la hacienda pública estatal.
- 7.- Recabar y analizar la información financiera, presupuestal y contable de las dependencias y entidades de la administración pública estatal para integrar la cuenta de la hacienda pública estatal.
- 8.- Elaborar la glosa preventiva de los ingresos y egresos e integrar la cuenta anual de la hacienda pública estatal.
- 9.- Coordinar con el órgano de fiscalización del Poder Legislativo Estatal, los asuntos referentes al contenido y revisión de la cuenta anual de la hacienda pública estatal.
- 10.- Coordinar con el órgano de fiscalización del Poder Legislativo Estatal y las tesorías municipales, las acciones relativas a la modernización de los sistemas de contabilidad gubernamental y de rendición de cuentas.
- 11.- Integrar la estadística básica de la información financiera, presupuestal y contable de la administración pública estatal.

- 12.- Mantener actualizado el registro contable del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno estatal.

#### **4.6.8.- Unidad de Evaluación.**

Funciones Específicas:

- 1.- Diseñar, implantar y actualizar un sistema de evaluación del desempeño de la administración pública estatal .
- 2.- Validar y evaluar los programas sectoriales e institucionales derivados del Plan Estatal de Desarrollo, sus resultados y el impacto económico y social de los mismos, con relación al ejercicio de los recursos públicos.
- 3.- Diseñar, aplicar y actualizar el catálogo de indicadores de resultados para las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 4.- Vigilar y evaluar el cumplimiento de las acciones derivadas de los convenios que el Ejecutivo Estatal suscriba con el gobierno federal y con los municipios.
- 5.- Participar en la integración de la información necesaria para la formulación del informe de gobierno que debe rendir el gobernador del estado.
- 6.- Integrar y mantener actualizada la información estadística necesaria para evaluar el ejercicio del gasto público estatal .
- 7.- Revisar y analizar el comportamiento de las variables estadísticas para diagnosticar comportamientos económicos, financieros y sociales que permitan la oportuna y adecuada toma de decisiones.
- 8.- Diseñar, operar y mantener un sistema de información que permita contar con un registro de los programas y proyectos impulsados y financiados por los gobiernos federal, estatal y municipales.
- 9.- Registrar la ministración oportuna de las aportaciones y recursos para los proyectos de inversión federal en el estado, de infraestructura social estatal e inversión estatal directa.
- 10.- Realizar el seguimiento y evaluación de los programas de inversión que el gobierno del estado conviene anualmente con el gobierno federal y los municipa-

les, así como los de inversión estatal directa y los previstos en el Convenio de Desarrollo Social.

- 11.- Diseñar y operar un sistema de información sobre la inversión propuesta, autorizada y aprobada y dar seguimiento a los recursos destinados al desarrollo regional y sectorial del estado.
- 12.- Verificar el avance financiero de las obras realizadas con los fondos de aportaciones para la infraestructura social estatal y municipal, en los términos de la normatividad vigente.
- 13.- Dar seguimiento al ejercicio de los fondos y programas de desarrollo regional, apoyo a los municipios y desarrollo social, en coordinación con las dependencias competentes.
- 14.- Mantener actualizados los registros necesarios para llevar a cabo la evaluación del ejercicio del gasto público estatal y de los presupuestos de egresos de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 15.- Diseñar, difundir y evaluar el cumplimiento de los lineamientos y disposiciones que emita la Secretaría de Finanzas en materia de evaluación y que deben ser observadas por las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 16.- Participar en la integración de la cuenta anual de la hacienda pública estatal aportando la información necesaria sobre el comportamiento del gasto público y los resultados alcanzados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- 17.- Establecer los mecanismos de coordinación necesarios con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para la elaboración de la Agenda Estadística.
- 18.- Proporcionar asesoría técnica a los municipios, a solicitud de los mismos, en la elaboración de informes y la evaluación del ejercicio de recursos transferidos mediante los Fondos de Aportaciones y del Convenio de Desarrollo Social.

#### **4.6.9.- Unidad de Informática**

Funciones Específicas:

- 1.- Normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias de la administración pública estatal.

- 2.- Elaborar las especificaciones técnicas para el diseño, desarrollo, implantación y uso de los sistemas de información.
- 3.- Elaborar las propuestas sobre las especificaciones técnicas para la selección, adquisición y arrendamiento de los equipos de cómputo requeridos para los servicios de informática.
- 4.- Realizar estudios para optimizar el uso y aprovechamiento de la infraestructura informática con que cuenta la administración pública estatal y la que se incorpore a futuro.
- 5.- Diseñar e implantar los procesos de información que sean necesarios para el desarrollo de la contabilidad gubernamental y del proceso de control y evaluación del gasto público.
- 6.- Elaborar y mantener actualizado el manual de operación de la normatividad informática que comprende la adquisición de bienes informáticos, instalaciones eléctricas, acondicionamiento físico del local "site", la guía para elaborar planes de contingencia y la normatividad en redes de comunicación de datos.
- 7.- Vigilar que se aplique de manera estricta y oportuna la normatividad, estándares y procedimientos sobre la tecnología de información en todas las dependencias de la administración pública estatal.
- 8.- Diseñar y administrar el desarrollo de las aplicaciones de los sistemas de información y de los reportes necesarios para la operación del proceso de gasto público estatal.
- 9.- Elaborar y mantener actualizado el inventario de recursos informáticos para analizar las necesidades presentes y futuras con respecto a la optimización de programas, productos, sistemas operativos, equipos informáticos e infraestructura.
- 10.- Instrumentar los mecanismos necesarios para satisfacer las configuraciones físicas y lógicas de los bienes informáticos requeridos por la Administración Pública Estatal
- 11.- Proporcionar la asesoría necesaria a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en materia de informática y diseñar los perfiles de capacitación al personal.

#### 4.7.- ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN.

Para que la implantación de un modelo administrativo resulte exitosa, es necesario tomar en cuenta una serie de elementos que se encuentran en el ámbito administrativo, tanto interno como externo de cada Secretaría de Finanzas. Para eso se requiere considerarlos, desde el enfoque sistémico a manera de insumos que van a alimentar a la estructura propuesta, permitiendo o impidiendo, su funcionamiento y, por lo tanto, el logro o retraso de los objetivos previamente establecidos.

En el ambiente interno, se encuentran las autoridades hacendarias como elemento de toma de decisiones para la aceptación e implantación de una estructura orgánica, para la aplicación de las políticas y la normatividad correspondientes, y para la dirección de los procesos y funciones respectivas.

Otro elemento que se encuentra en el ambiente interno, son los recursos humanos como factor determinante para el éxito o fracaso de un proceso de cambio organizacional, ya que de sus características y perfil profesional, de sus niveles de capacitación, motivación, integración e identidad institucional van a depender en gran medida los avances que se registren.

Los recursos materiales disponibles constituyen un factor de gran importancia en el ámbito interno de las dependencias públicas y que puede impulsar o impedir el avance de los cambios organizacionales que se pretendan realizar; tal es el caso de los muebles y equipo de oficina y de los espacios físicos que ocupen las oficinas.

Otro factor interno de gran importancia son los recursos tecnológicos con que se cuenta, especialmente en materia de informática y comunicaciones, ya que son instrumentos que van a soportar y conducir los nuevos procesos y van a permitir el flujo y producción de información en los tiempos y condiciones requeridas.

En el ambiente externo, se pueden identificar otros elementos que van a determinar las formas legales, la disponibilidad de recursos y la operación de las dependencias de la administración pública, tal es el caso de los factores políticos y el ambiente de gobernabilidad que prevalezca en cada estado.

Un factor externo que va a determinar el proceso de cambio es el marco legal de la administración pública estatal, y específicamente el de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, ya que cualquier modificación a las estructuras orgánicas, funciones, denominaciones y niveles jerárquicos de los órganos en cuestión, tendría que ver con algunas posibles reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal,

con el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y con los Manuales de Organización y Operación correspondientes.

Otro factor externo a tomar en cuenta son los medios de comunicación, ya que juegan un papel importante en la difusión de las medidas que se implementen y en el contacto con la ciudadanía y, en particular, con los grupos sociales beneficiarios de ciertos renglones del gasto público.

Todo ese conjunto de factores se deben tomar en cuenta de acuerdo con la importancia y peso específico que tengan en cada Secretaría de Finanzas y en el ámbito de la administración pública de cada entidad federativa.



---

# Capítulo 5

## **Conclusiones y Sugerencias**



El objetivo general de efectuar una revisión de las estructuras organizacionales de las dependencias de las administraciones públicas estatales encargadas de las finanzas públicas y de las atribuciones y funciones que tienen asignadas las áreas administrativas responsables de la operación de los procesos administrativos propios de la gestión del gasto público, en el contexto de las políticas de descentralización de funciones y recursos y las consecuentes transformaciones que han venido sufriendo las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de gasto público, para formular una propuesta alternativa a las formas de organización y funcionamiento de las áreas de egresos estatales, obligó a definir un marco teórico que permitiera establecer la base conceptual que sustentara el título de este trabajo y a establecer los lugares comunes y enfoques que se utilizarían en su desarrollo.

De esa manera, se establece desde el principio que se entiende la modernización administrativa como un proceso de transformaciones a nivel de estructuras y procesos administrativos para promover y tratar de asegurar los niveles de eficiencia, eficacia, calidad y oportunidad que requiere la administración del gasto público por parte de los diferentes tipos de Secretarías de Finanzas de los estados y, en particular, los diferentes órganos administrativos responsables de los procesos de planeación, programación, formulación y ejercicio del presupuesto y de la rendición de cuentas.

Asimismo, se dejó asentado que la política de descentralización que desde hace varios años ha venido instrumentando el gobierno federal ha representado para los gobiernos locales el incremento significativo de recursos y funciones, pero también un aumento en los niveles de responsabilidad y una evidente necesidad de transformar los modelos de organización y gestión de muchas de las dependencias administrativas encargadas de la administración de los recursos financieros.

Por su parte, el gobierno federal ha venido diseñando y poniendo en práctica una serie de mecanismos que, a través de sus respectivos programas, buscan transformar los

principales instrumentos de la administración de las finanzas públicas, es decir, los sistemas presupuestarios y los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública, buscando la homologación entre los sistemas federal y los estatales, entendiendo la homologación como un proceso que de manera consensual permita el establecimiento de marcos teóricos y normativos comunes y el diseño y adopción de mecanismos e instrumentos que, finalmente, permitan la comparación y el análisis en los mismos términos entre ambos órdenes de gobierno. Esos propósitos ya han tenido respuesta en el ámbito del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria en donde las entidades federativas han mostrado interés por modernizarse en esas materias y ya se cuenta con avances en el diseño y adopción de criterios e instrumentos de aplicación general para la federación y los estados.

Sin embargo, en la realización de trabajos conjuntos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, se ha hecho evidente la gran diversidad de conceptos y formas de organización prevalecientes así como los diferentes niveles de avance tecnológico que muestran las Secretarías encargadas de las finanzas estatales en materia de organización, administración del proceso de gasto público, sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental y sistemas de información, entre otros aspectos, que influyen de manera considerable en la transformación interna de las áreas administrativas responsables del gasto público y en el avance de los procesos de homologación en esas materias.

Esa diversidad existente entre las Secretarías de Finanzas obligó a tratar de establecer una tipología de acuerdo a su denominación y a sus características orgánicas y funcionales para conocer cuales son sus principales similitudes y diferencias. A través de ese ejercicio se establecieron ocho tipos de Secretarías de Finanzas, y de manera simultánea se hizo lo mismo con las áreas administrativas responsables del proceso de gasto público resultando seis tipos de áreas con diferente denominación, nivel jerárquico, estructura orgánica y una amplia variedad de funciones, aunque en todos los casos se hizo un esfuerzo de análisis comparativo para identificar las estructuras organizacionales, las atribuciones y las funciones comunes o equivalentes relacionadas con el gasto público.

Como resultado de ese esfuerzo analítico y con apoyo en la evidencia empírica de los trabajos y productos obtenidos por los Grupos de Trabajo de Presupuesto por Programas y de Sistemas de Información de las Finanzas Públicas, así como por las entrevistas realizadas a varios funcionarios estatales, se concluyó que era necesario trabajar sobre un enfoque más integral que sirviera de base a los estados para avanzar en los procesos de homologación antes mencionados y que les permitiera diseñar y aplicar procesos de cambio en sus estructuras orgánicas de acuerdo a una visión más completa del gasto público, sus instrumentos y el ambiente interno y externo

prevalecientes, es decir, que tomara en cuenta desde las condiciones políticas, normativas y administrativas propias de cada administración pública estatal, hasta las políticas y mecanismos impulsados desde el gobierno federal y los efectos que tienen en el ámbito de las finanzas públicas de cada estado.

Con ese propósito se decidió trabajar en una aplicación sencilla del enfoque de procesos en el cual se considera al gasto público como un conjunto de actividades agrupadas en varias etapas o subprocesos que se identifican como la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación; es decir, se parte de considerar a la administración del gasto público como una serie de etapas integradas en un proceso y no como una serie de funciones asignadas a unidades administrativas de diferente naturaleza y jerarquía, lo cual ofrece una visión parcial del mismo y hace difícil la coordinación, el control y la evaluación de resultados.

Para ello también fue necesario hacer un análisis de las actividades que forman parte de cada una de las etapas del proceso de gasto público y realizar una revisión de los aspectos cualitativos y cuantitativos que caracterizan al gasto público estatal; es decir, los esquemas de descentralización y coordinación, así como la composición de recursos fiscales propios y el volumen de recursos de origen federal que les son transferidos por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales, conforme a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, y mediante convenios específicos a efecto de resaltar la importancia que tienen las características financieras y administrativas del gasto público para determinar un esquema de organización y operación que pudiera ser considerado útil por los estados y que son aspectos que deben ser debidamente ponderados por las Secretarías de Finanzas estatales al momento de decidir la modernización de sus estructuras y procesos administrativos.

Como resultado de lo anterior, en este trabajo se propone un modelo alternativo de organización para las áreas administrativas responsables del gasto público estatal basado en el proceso mismo de gasto público y en las funciones más comunes que deberían desarrollar sus diferentes unidades administrativas para coadyuvar a que las Secretarías de Finanzas se conviertan en dependencias que, en lo interno, sirvan al resto de la administración pública estatal y, en lo externo, a la comunidad en general en los términos que establecen tanto las políticas públicas como las normas legales y administrativas, así como en función de los objetivos y metas previstos en los planes y programas de cada gobierno estatal.

Resulta obvio pensar que en el diseño y aplicación de cualquier programa de cambio y mejora institucional se debe definir un enfoque teórico y técnico, una metodología y una estrategia para su aplicación y desarrollo. En el ámbito de las Secretarías de Finanzas estatales se encuentran experiencias valiosas al respecto que deben ser

tomadas en cuenta, tal es el caso de Baja California donde se tiene la experiencia de más de diez años de aplicar la planeación estratégica y un esfuerzo permanente por vincular la planeación del desarrollo estatal con el proceso de gasto público, lo cual llevó a concentrar en una sola dependencia de la administración pública estatal ambas funciones y, en consecuencia a la fusión de la Secretaría de Planeación del Desarrollo con la Secretaría de Finanzas.

En el caso de Querétaro se encuentra una experiencia muy importante de aplicación de administración estratégica en la integración de estructuras orgánicas, diseño de procesos administrativos en materia de programación y presupuestación del gasto público e innovación tecnológica en materia de sistemas de información.

Se podrían citar más casos particulares pero el propósito es ofrecer sugerencias generales que puedan ser aplicadas y adaptadas a las particularidades propias de cada Secretaría de Finanzas y a las de cada área de egresos, por lo tanto se propone tomar en cuenta los siguientes aspectos para diseñar y aplicar un proceso de modernización administrativa de las áreas de gasto público:

1. Formular un Diagnóstico organizacional.- Es necesario conocer cuál es la naturaleza de la organización que se pretende transformar, cuáles fueron las razones y criterios para su creación, así como las actividades sustantivas y de apoyo que realiza, ya que las primeras son la causa y la razón de ser una organización y las segundas son las que coadyuvan a que las actividades sustantivas se realicen con eficiencia y calidad. Ese diagnóstico permitirá conocer la magnitud y el tipo de cambio que se requiere así como la posible estrategia que se debe seguir.
2. Identificar las fuerzas que van a impulsar el cambio.- En la mayoría de las organizaciones que inician un proceso de cambio estratégico se define la visión institucional y se identifican los líderes que van a dirigir e impulsar el proyecto, por lo que resulta necesario definir la imagen ideal que se tiene del área de egresos en cuestión en el contexto de la Secretaría de Finanzas a la que pertenece y del conjunto de la administración pública estatal. Asimismo, es necesario identificar la capacidad de liderazgo que se encuentra en la propia organización. En ese sentido se define al liderazgo como la capacidad de movilizar a la gente en busca de esa visión, lo que implica utilizar medios y formas de comunicación efectiva e identificar a los líderes naturales que existen entre el personal de todas las áreas y niveles jerárquicos, de tal manera que se asegure que en el proceso de cambio participará el mayor número de personas procurando vencer al máximo la resistencia al cambio que surge en esos casos. El cambio no es contra alguien, A partir de esa premisa se vuelve necesario trans-

mitir las razones del cambio y promover la participación de todo el personal en el proceso de cambio.

3. Estrategia de cambio.- Las Secretarías de Finanzas son organizaciones de carácter público donde el comportamiento individual y colectivo se encuentra regulado por leyes, decretos, acuerdos y un sinnúmero de disposiciones administrativas que hacen difícil instrumentar cualquier intento de cambio. Eso plantea la necesidad de diseñar una estrategia que asegure su factibilidad.

En muchos casos las estrategias adoptadas han partido de tomar en considerado los siguientes planteamientos:

- a) Cuestionar el porqué de los modos de hacer las cosas.
- b) Modificar los procesos de la administración en función de colocarla al servicio de la misión.
- c) Encontrar la raíz de los problemas existentes y solucionarlos.
- d) Sumar voluntades y ser altamente participativo involucrando a la totalidad del personal.
- e) Alcanzar mejoras en forma rápida y notoria.
- f) Adoptar el cambio como algo permanente que derive en la conformación de una actitud que considere el cambio como una forma de vivir dentro de la organización.

Un proceso de cambio de esas características no puede tener resultados exitosos si es dirigido por una sola persona o un pequeño grupo de funcionarios o empleados, aún cuando se tenga la voluntad política y se tengan los recursos formales para disponer su ejecución. Eso quiere decir que este tipo de procesos de cambio no debe fluir únicamente en forma vertical y de arriba hacia abajo, sino que se debe generar también un consenso amplio que busque la participación de funcionarios y empleados de todas las áreas y jerarquías.

Hasta ahora las experiencias que se han observado en algunas entidades federativas muestran que los procesos de cambio han estado orientados únicamente a la búsqueda de una mayor efectividad en la prestación de servicios y a la optimización de procesos administrativos mediante la incorporación de tecnología de información pero no han tenido una visión integral por lo que se sugiere analizar a las Secretarías de Finanzas y dentro de ellas a las áreas de egresos con un enfoque sistémico que considere las interrelaciones entre el contexto de toda la administración pública estatal y sus propios marcos jurídicos y normativos, así como las características de sus recursos humanos y tecnológicos frente a los retos de la eficiencia y la eficacia interna y la descentralización de funciones y recursos, de tal manera que cada proceso de cambios responda a las características y necesidades particulares de cada Secretaría de Finanzas.

Eso conduce a plantear que la modernización administrativa de las áreas de egresos debe ser considerada como un sistema integrado por varias partes o subsistemas que sin perder su complementariedad puedan separarse para fines de análisis y rediseño. De esa manera, se pueden identificar los siguientes subsistemas:

- a).- Subsistema de Misión y Objetivos.
- b).- Subsistema Técnico.
- c).- Subsistema de Administración y Gestión.
- d).- Subsistema de Estructura.
- e).- Subsistema Psicosocial.

El subsistema de misión y objetivos, también denominado de objetivos y fines, está constituido por las tareas que todos los funcionarios y empleados deben realizar para alcanzar los objetivos que sirven para satisfacer la misión de la organización. De esa manera los objetivos establecidos y priorizados al igual que las misiones de la Secretaría de Finanzas y del área de egresos deberán guardar correspondencia con los intereses de los funcionarios y empleados, lo que ayudará a motivar la transformación de las estructuras y procesos vigentes y disfuncionales.

El subsistema técnico de la organización se refiere a las metodologías, técnicas, herramientas y entrenamiento de los que disponen los funcionarios y empleados de las Secretarías de Finanzas, la forma de utilizarlas y el modo de realizar las tareas. En este aspecto es importante señalar que la técnica como herramienta y la tecnología como conocimiento ejercen gran influencia sobre el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones y funcionan como determinantes de las características de la estructura organizativa y de la forma en que se proyecten las tareas asignadas a los individuos y a los grupos. Por lo tanto, son elementos que deben ser tomados en cuenta para planear los cambios a las estructuras de las áreas de egresos de la manera más eficiente posible. También funcionan como factores determinantes de la forma en que se encuentran proyectadas las tareas que se asignan a los individuos y a las diferentes unidades administrativas.

Por otra parte, los sistemas técnicos utilizados para desarrollar las funciones administrativas y las actividades de las organizaciones influyen en la formación y el comportamiento de los individuos en aspectos como el grado de especialización, de autonomía, responsabilidad, diversidad de tareas, nivel de preparación de los funcionarios y empleados, capacidad creativa y de innovación, y el clima laboral, entre otros, por lo que al iniciar un proceso de cambio se deberán considerar los efectos deseados o esperados en esos aspectos mediante la incorporación de herramientas de comunicación y de sistemas de información, principalmente.

El Subsistema de Administración y Gestión. Está formado por los niveles y áreas de la organización que formulan y toman decisiones y que por lo tanto tienen la responsabilidad de conducir los procesos de cambio. En ese sentido la transformación administrativa de las áreas de egresos se convierte en una responsabilidad mayor para los niveles y puestos que tienen las funciones de dirección y de staff por lo que se sugiere la integración de los titulares de esas áreas y puestos en un Comité para el Cambio que será el encargado de dirigir y promover el proceso de transformación mediante la operación de los otros subsistemas, así como de ir diseñando los procesos y los cambios necesarios en la estructura organizacional.

El Subsistema de Estructura. Está integrado por todos aquellos elementos formales y operativos que permiten la integración y el funcionamiento de las organizaciones, en este caso, por el marco jurídico y normativo, por el Organigrama de Funciones y Puestos de Trabajo, los Manuales de Organización y Operación, las relaciones formales de comunicación y autoridad y todo el conjunto de interacciones y relaciones que se dan entre el Subsistema Técnico y el Psicosocial.

Esta estructura debe reflejar los objetivos y planes de las Secretarías de Finanzas y en particular de las áreas responsables del gasto público .

A efecto de aplicar la alternativa de organización para las áreas de gasto público que se propone en este trabajo, es importante considerar que la mayoría de las Secretarías de Finanzas tienen una estructura vertical de tipo jerárquica, especializada por funciones en las que cada departamento realiza actividades como compartimento separado respondiendo más a condicionantes internas que a factores externos que impiden la integración de las actividades en forma horizontal y por lo tanto en forma de procesos que lleven a una nueva estructura orgánica que atienda los requerimientos internos y externos de la planeación, la programación, el ejercicio y el control del gasto público. Por esa razón se debe tomar en cuenta que el Subsistema de Estructura debe llevar a la transformación del marco normativo y de las formas y herramientas de organización y operación que actualmente regulan el funcionamiento de las áreas de egresos.

Al Subsistema Psicosocial. Se le define como el Subsistema conformado por individuos y grupos de individuos dentro de la organización, en el que se comparten valores, creencias, actitudes, reglas y normas formales e informales fundamentales, así como la moral y el comportamiento individual, las motivaciones, ansiedades y conflictos.

Sobre este subsistema es necesario abundar en conceptos que deben ser tomados en cuenta y que caracterizan de manera única a las diferentes Secretarías de Finanzas, que a su vez reflejan patrones de cultura y conducta propios de las diferentes

regiones del país. En ese sentido se puede decir que la cultura es el patrón de comportamiento general, por lo que ayuda a comprender y a inferir lo que dicen, hacen y piensan las personas dentro de un ambiente organizacional. También implica el aprendizaje y la transmisión de conocimiento, las creencias y los patrones de comportamiento a lo largo de cierto período, lo que hace que la cultura sea bastante estable y que no cambie con rapidez.

En organizaciones con características tan particulares como las Secretarías de Finanzas se pueden encontrar diferentes subculturas, definidas a veces por el nombre de la dirección, del departamento, de la unidad administrativa, o de la zona geográfica donde operan.

La cultura dominante se puede identificar si uno presta atención a lo que se habla normalmente en esas dependencias y a los asuntos que se atienden. Así, en las Secretarías de Finanzas podemos distinguir claramente las culturas fiscal, financiera y contable. Esas diferentes culturas dentro de las áreas de finanzas públicas permiten ponderar los criterios de actuación de los funcionarios y empleados y permiten identificar los criterios y estilos de resolución de los asuntos de distintas maneras. Por esas razones los estudios de cambio estratégico recomiendan realizar las siguientes tareas:

- a) Crear un valor compartido
- b) Buscar la mejor manera de llegar a ese valor
- c) Mejorar las comunicaciones entre los distintos órganos administrativos dependiendo de los niveles jerárquicos, y de localización física y geográfica
- d) Crear mecanismos formales para la integración de la estructura
- e) Brindar amplia información sobre la transformación de las estructuras y los procesos y los nuevos resultados obtenidos
- f) Trabajar sobre el nuevo concepto de procesos
- g) Poner en marcha un programa intenso de capacitación sobre técnicas de dirección, organización, procesos y nuevos paradigmas de actitud y conducta dentro de la organización.

En complemento a lo anterior, también se sugiere tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) No es necesario ser un experto en técnicas como la administración estratégica o la reingeniería de procesos para participar en la modernización de las áreas administrativas responsables del gasto público, lo que se debe hacer, como punto de partida, es escuchar y buscar la colaboración de aquellos empleados y funcionarios que día a día se encuentran con dificultades y limitaciones en la

ejecución de tareas concretas dentro de las diferentes etapas del proceso de gasto público, así como también de aquellos que en función de sus puestos conocen cómo el usuario de los trámites o servicios se siente afectado, satisfecho o defraudado en sus expectativas al acudir a las áreas de egresos.

- b) Si bien muchas Secretarías de Finanzas que emprenden procesos de cambio a partir de ejercicios de planeación estratégica o reingeniería de procesos contratan los servicios de asesores externos buscando superar las limitaciones que imponen las influencias y resistencias internas, también se debe incorporar a los equipos de trabajo a personal que luego quedará con conocimientos acerca de las estructuras organizativas y procesos rediseñados así como sobre los métodos y técnicas que se utilizaron para esos fines.
- c) Es importante ver las cosas y los acontecimientos desde la óptica del usuario de los servicios o trámites que hacen las áreas de egresos considerando sus intereses y necesidades. Este concepto puede servir para enfrentar las tendencias que suelen desarrollar muchas organizaciones, que durante este tipo de procesos, suelen verse como no influenciables y actúan como sistemas cerrados y como oferentes únicos ante una demanda cautiva y estática.

De igual manera, se sugiere evitar caer en algunos errores frecuentes en esos casos, tales como los siguientes:

- a) No se deben sólo corregir los procesos, se debe intentar cambiarlos para que sean la base de las nuevas estructuras organizativas y formas de operación, aún en los casos en que las disposiciones legales y administrativas lo hagan difícil.
- b) No tener en cuenta que las estructuras organizacionales, sobre todo en los casos que para su modificación es necesario tomar en cuenta otros intereses, colocan limitaciones a las posibilidades de cambio. En esos casos se deben desarrollar estrategias de cooperación para mostrar que todos tienen algo que ganar en el cambio, que éste no se realiza contra nadie sino que representa un beneficio común.
- c) No tomar en cuenta los valores y creencias de los empleados, su motivación, temores y ansiedades, ya que se pueden volver energía positiva o negativa para el desarrollo de actitudes de oposición o apoyo al proceso modernizador. Los especialistas recomiendan actividades de sensibilización y capacitación para lograr un cambio de actitud favorable.

- d) Abandonar el esfuerzo frente a las dificultades iniciales. En esos casos es necesario volver a comenzar y preguntarse cuál es el propósito del cambio, qué es lo que las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los municipios del estado y la comunidad esperan del área responsable de la administración del gasto público, qué es lo mejor para sus intereses, qué resultado final esperan.
- e) Permitir que las diferentes culturas y actitudes existentes impidan que empiece o avance el proceso de cambio. Generalmente frente al cambio surgen ansiedades o temores que llevan a la gente a sospechar de los propósitos que se persiguen. Por esa razón, es conveniente trabajar de manera intensa en la instrumentación de actividades de capacitación y sensibilización al mismo tiempo que se llevan a cabo las acciones de transformación orgánica y operativa.
- f) Trabajar sólo con una metodología que va desde arriba hacia abajo creyendo que así se asegura la agilidad y rapidez en la implantación de los cambios. No debe dejar de tenerse en cuenta el conocimiento, la opinión y la participación activa del personal de las áreas involucradas en el proceso de transformación de las formas de organización y operación, de lo contrario, se puede generar tensión, falta de información y una participación restringida.
- g) Permitir que existan diferentes grupos con roles semejantes o no claros, ya que se pierde intensidad, seriedad y se crea confusión en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones.
- h) Poner en marcha un proceso de cambios sin prioridades bien definidas, ya que eso genera confusión, desperdicio de recursos y malestar político.
- i) Impulsar el cambio cuando se aproxima el cambio de autoridades políticas o servidores públicos de primer nivel, ya que los procesos de cambio en la administración pública, generalmente se programan para que sean de mediano plazo y los resultados se obtienen si se garantiza el apoyo político y un tiempo mínimo necesario para obtener resultados.

Como se puede ver, se trata de reflexiones y sugerencias producto de la experiencia práctica de algunos especialistas y de la que han recogido algunos funcionarios de las áreas de egresos estatales que han participado en ese tipo de procesos de cambio en sus propias áreas de actuación, por lo que no deberá olvidarse que cada área administrativa es diferente y, por lo tanto, cada proceso de modernización administrativa deberá ser diferente y estar diseñado de acuerdo a sus propias características y necesidades.