



BIBLIOTECA UNACH
FAC. DE CONTADURIA Y ADMON.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
CAMPUS I

DIVISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO.



LA EVALUACIÓN DE SATISFACCIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIA
DE MEDICIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.
UNA PROPUESTA METODOLÓGICA.
EL CASO DE DESAYUNOS ESCOLARES EN TUXTLA GUTIÉRREZ

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN
(ORGANIZACIONES)

PRESENTA

Amador Martínez Martínez

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Julio Ismael Camacho Solís

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS.

SEPTIEMBRE DE 2009.



AUTÓNOMA

No. ADQ CA012730

SISTEMA BIBLIOTECARIO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CHIAPAS
DONACIÓN

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es producto de la oportunidad que me dio la Facultad de Contaduría y Administración C-I de la Universidad Autónoma de Chiapas, la cual me abrigó en su Programa en Administración (Organizaciones) y en sus instalaciones durante casi tres años de duración de la Maestría y que además me otorgó todo el apoyo para que terminará el proceso iniciado hace varios años.

Mi más amplio agradecimiento para el Mtro. Rafael T. Franco Gurría quien, en su momento como Coordinador de Posgrado y actualmente como Director de la Facultad de Contaduría y Administración C-I de la UNACH, ha contribuido decididamente con su invaluable y generoso apoyo, a la formación de varias generaciones de Maestros en Administración.

También quisiera hacer patente mi agradecimiento al Dr. Julio Ismael Camacho Solís, Director de esta Tesis, por su valiosa dirección y apoyo para su conclusión; asimismo, expreso mi reconocimiento a la Dra. Blanca Estela Molina Figueroa y a la Mtra. Karina Milene García Leal integrantes del Comité Revisor, por las valiosas aportaciones que me hicieron para mejorar la presente investigación.

Mi agradecimiento a quienes estuvieron vinculados de alguna manera a este proyecto: mis compañeros de trabajo del Gobierno del Estado de Chiapas, quienes desde varias instituciones como la Contraloría General y el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado contribuyeron a desarrollar mi conceptualización y experiencia práctica respecto a la administración pública estatal.

Desde luego, llego al final de este proyecto gracias al apoyo que me otorgaron y al cariño que me inspiran mi esposa Vicky, mis hijas Pau y Gaby, mi madre, mis hermanos; en especial tengo presente a mi padre q.e.p.d. quien con su ejemplo contribuyó decididamente a formarme en un ambiente de ética profesional y deseos de superación personal.

Finalmente, también tengo presente a todos mis amigos, a mis maestros y a quienes siempre me han enseñado algo: mis alumnos, los cuales por cierto han sido muchos y que no podría enumerar suficientemente.

A todos mi mayor reconocimiento y gratitud.

ÍNDICE

Introducción.

Metodología.

CAPÍTULO PRIMERO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO.

1.1. Concepto de Estado.	1
1.1.1. Elementos del Estado Moderno.	1
1.1.2. Actividad y objetivos del Estado.	3
1.1.3. El bien común.	6
1.1.4. El orden jurídico.	7
1.1.5. Estado de Derecho.	7
1.2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	8
1.2.1 Forma de gobierno.	11
1.2.2 Órdenes de gobierno.	11
1.3. El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública.	13
1.3.1. Facultades de Ejecutivo Federal.	13
1.3.2. Administración Pública Federal.	14
1.4. Órganos Constitucionalmente Autónomos.	23
1.4.1. Banco de México.	23
1.4.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	24
1.4.3. Tribunales Agrarios.	25
1.4.4. Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas.	26
1.4.5. Instituto Federal Electoral.	26
1.4.6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).	27
1.5. Poder Legislativo Federal	27
1.5.1. Cámara de Senadores.	27
1.5.2. Cámara de Diputados.	29
1.6. Poder Judicial de la Federación	31
1.6.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	31
1.6.2. Tribunal Electoral.	32
1.6.3. Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.	32
1.6.4. Juzgados de Distrito.	32
1.6.5. Consejo de la Judicatura Federal.	33

CAPÍTULO SEGUNDO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHIAPAS.

2.1. Definición de Administración Pública.	34
2.1.1. Idea de Administración.	34
2.1.2. La Idea de lo Público.	35
2.1.3. Palabras afines con administración.	36
2.2. Fundamentos Jurídicos del Gobierno Estatal.	38
2.2.1. Fundamentos Jurídicos del Gobierno Interior.	38

2.2.2. Marco Legal de la Acción del Gobierno Estatal.	39
2.3. El Poder Público en los Estados.	39
2.3.1. El Poder Legislativo Estatal.	40
2.3.2. El Poder Judicial del Estado de Chiapas.	43
2.3.3. El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.	49
2.3.4. Administración Pública Centralizada.	52
2.3.5. La Administración Pública Paraestatal (Descentralizada).	53
2.3.6. Organismos Autónomos.	56
2.4. La Administración Pública Municipal en México.	57
2.4.1. La Administración Pública Municipal en Chiapas.	57

CAPÍTULO TERCERO. EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.

3.1. Antecedentes históricos del Control Externo hasta 1978.	63
3.2. La evolución del Control Externo en México hasta el año 2001.	66
3.3. El Control Interno en la Administración Pública Federal.	67
3.3.1. Antecedentes Históricos del Control Interno en México.	67
3.3.2. La creación de la SECOGEF.	80
3.4. El control externo en la Administración Pública de Chiapas.	84
3.5. El control interno en la Administración Pública de Chiapas.	88

CAPÍTULO CUARTO. PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL DE CHIAPAS.

4.1. Generalidades.	90
4.2. Desigualdades Sociales.	91
4.3. Educación.	91
4.3.1. Acceso a la educación por la población indígena.	92
4.3.2. Analfabetismo.	92
4.4. Salud.	92
4.4.1. Carencia de servicios de salud.	92
4.4.2. Desnutrición.	93
4.4.3. Mortalidad (General).	93
4.5. Comunicaciones y Transportes.	95
4.6. Ingresos.	95
4.7. Derecho a una vivienda digna.	96
4.8. Recursos Naturales.	98
4.8.1. Agua/Hidroelectricidad.	98
4.8.2. Petróleo.	99
4.8.3. Gas Natural.	99
4.8.4. Áreas Naturales Protegidas.	99
4.8.5. Biodiversidad.	100
4.8.6. Ecoturismo.	100

CAPÍTULO QUINTO. LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL.

5.1. El papel del Estado en la definición de Políticas Públicas.	102
5.2. Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública.	103
5.3. ¿Cliente o Ciudadano?	106
5.4. La crisis económica del nuevo milenio y su efecto en la sociedad.	107

5.5. La evaluación social de las políticas públicas.	108
5.5.1. Concepto de Evaluación.	108
5.5.2. Evaluación de la Satisfacción Social.	110
5.5.3. Impacto, impacto social y evaluación del impacto.	110

CAPÍTULO SEXTO. PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN SOCIAL DE LOS PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL EN CHIAPAS.

6.1. Propósito y calendario.	117
6.1.1. Investigación preliminar.	117
6.1.2. Elaboración de los términos de referencia.	117
6.1.3. Presupuesto.	118
6.1.4. Organización de la documentación pertinente.	119
6.1.5. Selección del equipo de evaluación.	120
6.2. Recolección y análisis de información.	120
6.3. Métodos e instrumentos de información.	123
6.4. Elaboración de las Recomendaciones derivadas de la Evaluación.	123
6.5. Presentación de Informes.	124
6.6. Contenido del Informe de evaluación.	125
6.7. Publicación de los resultados de evaluación.	126
6.8. Tareas posteriores.	126

CONCLUSIONES. 127

FUENTES DE CONSULTA. 129

ABREVIATURAS. 137

CASO PRÁCTICO.

ANEXOS.

- Anexo 1. Aspectos relevantes de la Población del Estado de Chiapas.
- Anexo 2. Estadísticas de Población en el país y en Chiapas.
- Anexo 3. Aspectos relevantes del Sector Salud en el Estado de Chiapas.
- Anexo 4. Estadísticas de Salud en el País y en Chiapas.

INTRODUCCIÓN

Uno de los propósitos de esta tesis es en primer lugar servir como medio para obtener el Grado de Maestro en Administración con Formación en Organizaciones, por parte de la Universidad Autónoma de Chiapas; sin embargo, cuando se definió el tema a abordar, siempre estuvo presente la necesidad de presentar una propuesta que fuera de aplicación práctica para el desarrollo cotidiano de las actividades de evaluación y control de la gestión pública.

Sabemos que existen diferentes métodos para evaluar programas y proyectos, en distintos países; sin embargo, estas evaluaciones no han sido aún incorporadas de forma sistemática como herramienta de la administración pública. Recientemente, con las reformas constitucionales del 7 de mayo del 2008 y con la expedición de la Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2008, se fortalece la tendencia hacia la implementación del Modelo de Administración por Resultados y la obligación de los entes públicos a rendir cuentas oportunamente a la sociedad.

Asimismo, México y el mundo en general, están pasando por una crisis económica que ha lastimado a los que menos tienen, la pérdida de empleos alcanza cifras alarmantes, tan solo el grupo BBVA Bancomer estima que se perderán durante 2009 el 5.1% de empleos, lo que equivaldría a perder 700 mil empleos este año, lo que hace necesario que las instituciones públicas establezcan estrategias emergentes para aumentar la eficiencia y eficacia de su administración, especialmente en lo que se refiere a proyectos, programas y políticas públicas, orientadas a la atención de la población que menos tiene y que siente aún más los estragos de la crisis.

En este sentido, se ha elaborado la presente propuesta denominada **“La Evaluación de Satisfacción Social como Estrategia de Medición de la Gestión Pública. Una propuesta metodológica. El caso Desayunos Escolares en Tuxtla Gutiérrez.”**, el documento está integrado por los siguientes apartados: en el primer capítulo se describirá a la Administración Pública Federal como marco de referencia de la investigación en proceso, haciendo énfasis en la organización y funcionamiento de los tres poderes de la Federación, a partir de sus atribuciones constitucionales; en el capítulo dos se describe la organización y funcionamiento de la Administración Pública Estatal y Municipal; el capítulo tres se describirán las generalidades del control como elemento del proceso administrativo y su aplicación en la práctica cotidiana de la administración pública; en el capítulo cuarto se presentan los principales indicadores de desarrollo económico y social en el estado de Chiapas con el fin de fortalecer la necesidad de implantar estrategias que coadyuven a la evaluación social de los programas y proyectos que ejecuta el gobierno; el quinto capítulo se aborda técnicamente la manera en que se aplica la evaluación de la gestión pública, nos permite contar con información que enriquece la propuesta.

Los capítulos anteriores, constituyen la base de la propuesta contenida en el capítulo seis, el cual constituye la parte central de la investigación, concretamente se presenta una propuesta para medir la satisfacción social de los programas y proyectos de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas; finalmente se presentan las conclusiones, así como la bibliografía a la que se tuvo acceso, anexos estadísticos y el caso práctico aplicado.

METODOLOGÍA

RAZONES POR LAS QUE SE SELECCIONÓ EL TEMA.

En el desarrollo del proceso administrativo el control es un instrumento indispensable para medir el grado de cumplimiento de estándares, objetivos, metas, y demás elementos básicos para el correcto funcionamiento del negocio en marcha; similar es el caso de la administración pública, aplicar el control es vital para evaluar las políticas públicas que se aplican y verificar su impacto social.

Ahora bien, durante los estudios de la Maestría en Administración con formación en Organizaciones, se analizó la importancia de aplicar estrategias de evaluación en el contexto organizacional, con el fin de contar con indicadores que nos permitan tomar decisiones, a partir de información precisa y objetiva; por lo que considero que la aplicación de un modelo de Evaluación de Satisfacción Social como estrategia de medición de la gestión pública, constituye una herramienta valiosa para el mejoramiento continuo de las organizaciones públicas, objetivo de mi propuesta.

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.

La falta de visión y capacitación de muchos auditores les impide analizar de una forma sistémica la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas; generalmente concentran su atención en cuestiones financieras, contables y las normativas de control interno básicas, con un claro enfoque financiero, dejando totalmente de lado aspectos tales como la eficiencia y eficacia en el desempeño institucional.

El buen resguardo e integración de la documentación, la separación de funciones, el control por oposición, la correcta contabilización de las partidas, y la numeración correlativa de los comprobantes entre otros aspectos, son cuestiones que deben ser tomadas en cuenta; pero no menos importante es que cumpliéndose con todos los atributos antes mencionados se estén perdiendo día a día recursos que de por sí escasos, deberían orientarse a mejorar la calidad de vida de la población.

En el caso de la evaluación de la gestión pública, el paradigma de la auditoría tradicional se ha convertido en un "cuello de botella" que no permite la identificación de áreas de oportunidad que posibiliten el desarrollo, mediante la implantación de políticas públicas orientadas a la mejora en la calidad de vida de la población.

Es menester, no solo la implantación de nuevos modelos de control y vigilancia de las actividades públicas, sino un cambio mental que transforme la visión del concepto tradicional de control interno a un concepto moderno y de enfoque integral, que contribuyan a medir la eficacia institucional, mediante la medición del logro de objetivos y metas y su impacto social

Ahora bien, también es importante incluir nuevas estrategias de evaluación derivadas de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 07 de mayo del año 2008, en donde se señala lo siguiente: *"La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los*

conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley."

Lo anterior, repercute en la fiscalización al interior de las entidades federativas, al limitar la facultad fiscalizadora, por lo que se refuerza el planteamiento en el sentido de que en cada institución del Poder Ejecutivo Estatal, se debe de implantar la evaluación de la satisfacción social para evaluar durante la ejecución de las políticas públicas el grado de satisfacción de la población, lo que se traducirá en una retroalimentación oportuna del proceso de planeación y en su caso, aplicar las medidas preventivas y correctivas que procedan.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El desarrollo de la administración pública en el estado de Chiapas se ha caracterizado más que por una actividad planeada institucionalmente, por esfuerzos individuales que si bien es cierto, han contribuido a que se cuente con una actividad relativamente organizada, no es menos cierto que de haberse hecho con herramientas metodológicas orientadas hacia objetivos predeterminados y propias de la gestión pública, que tomaran en cuenta el entorno interno y externo de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, los avances hubiesen sido tal vez modestos en sus logros pero constantes y orientados a objetivos concretos.

La administración pública juega un papel importante en la evolución política, económica y social del estado de Chiapas, por lo que es absolutamente indispensable que establezca estrategias que permitan el desarrollo integral del estado.

Dentro de dicha administración pública ocupan un rol de importancia básica la evaluación de la gestión, como una estrategia que permita conocer los resultados obtenidos y contribuya a redefinir los programas, proyectos y objetivos institucionales.

Si bien es cierto que las leyes obligan a los gobiernos electos democráticamente a planear sus actividades y a la rendición de cuentas, en la práctica político-administrativa se observa que en ocasiones los planes, programas, subprogramas y demás instrumentos de planeación no son congruentes con la realidad, lo que consecuentemente se traduce en ineficiencia e ineficacia para atender las demandas ciudadanas.

Lo anterior nos lleva a la reflexión acerca de la necesidad de contar con instrumentos metodológicos que coadyuven a retroalimentar los procesos de planeación y principalmente que permitan evaluar los resultados de la gestión pública de manera objetiva, transparente y oportuna.

Actualmente los gobiernos han establecido instituciones y han diseñado técnicas para la planeación y control de la gestión pública, mediante la creación de instancias federales, estatales y algunas municipales, orientadas a la planeación estratégica y a la evaluación y control de resultados; sin embargo, considero que es necesario el diseño de métodos específicos que sirvan de base para el trabajo de dichas instituciones y que se conviertan en instrumentos efectivos de planeación y control.

Hoy día, respecto a la evaluación y el control de la actividad pública, se siguen privilegiando esquemas tradicionales como son las auditorías a presupuestos, en los cuales, si bien es cierto, se obtienen algunos resultados que permiten comparar que los recursos erogados se apeguen a la normatividad establecida, estas auditorías no permiten conocer si los resultados obtenidos se apegan a lo planeado o más aún, que se hayan traducido en desarrollo social, lo cual es condición sine qua non para que el estado de Chiapas avance en el combate a la marginación lacerante que lastima a una buena parte de la población.

Ante el panorama descrito considero impostergable la implantación de una metodología para la evaluación de las acciones de gobierno, proponiendo al efecto la Evaluación de la Satisfacción Social, por lo que la presente investigación se orientara a definir un modelo que sea de aplicación práctica a la Administración Pública Estatal.

OBJETIVO GENERAL.

- Aplicar la evaluación de satisfacción social como estrategia de medición de la gestión pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Describir a la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, haciendo énfasis en su organización y funcionamiento.
- Explicar el control y evaluación de la administración pública en México.
- Identificar los ámbitos de competencia de los entes fiscalizadores de la gestión pública.
- Analizar el impacto social de las estrategias de control y evaluación que se ejecutan en la Administración Pública del Estado de Chiapas.
- Proponer una metodología para la aplicación de la evaluación de la satisfacción social en la Administración Pública Estatal.

METODOLÓGIA DE LA INVESTIGACIÓN.

En la parte introductoria se ocupó el **Método Heurístico** con el fin de determinar los antecedentes de la planeación del desarrollo en Chiapas; así como para el análisis de las estrategias de control y evaluación en la administración pública.

En la definición del modelo propuesto para la aplicación de evaluación de satisfacción ciudadana, se utilizó el **Método Sistemático**, en virtud de que la administración pública requiere ser vista de manera holística, a efecto de proponer una propuesta integral.

Asimismo, se utilizó el **Método Deductivo**, como eje transversal de análisis; es decir, se presentará la información de lo general a lo particular, hasta la presentación de un caso práctico de evaluación de la satisfacción social.

La propuesta metodológica se limitó a la evaluación del impacto social de programas y proyectos de la Administración Pública Estatal, por lo que se presenta un modelo propio para la realidad socio-económica del estado de Chiapas.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

- 1.1. Concepto de Estado.
- 1.2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1.3. El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública.
- 1.4. Órganos Constitucionalmente Autónomos.
- 1.5. Poder Legislativo Federal

1.1. Concepto de Estado

Hay muchas definiciones sobre Estado, pero para efectos de esta investigación, se hará referencia a las más especializadas, la primera definición conceptual la da Acosta Romero (1986: 40) dice que el Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y determinación, con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

Por su parte, Porrúa Pérez (1992: 198) dice que Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Una tercera definición de Estado la dan los juristas mexicanos de Pina y de Pina Vara (1991: 260): Estado es una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Una definición similar es la de García Maynez (1990: 98), quien dice que Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, en ésta explica que el Estado actúa como un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación que detenta el ejercicio del poder”.

Finalmente, y trayendo a colación el importante concepto de la soberanía, se cita a Juan Bodino, quien dijo que todo dominio sobre una pluralidad de familias dotado de poder soberano, esto es, revestido de poder supremo e independiente en lo exterior y en lo interior, representa un Estado (Pérez Fernández, 2001: 12).

1.1.1. Elementos del Estado moderno

A partir de las definiciones dadas sobre el concepto de Estado, resaltan las siguientes características, insoslayables para la existencia del Estado, al menos como se le conoce en estos tiempos:

1. Es una organización política que detenta el poder.
2. Es la organización política de una sociedad.
3. Está sujeta a un orden jurídico.
4. Ese orden jurídico se aplica a una sociedad que habita un territorio.
5. Esa organización política tiene por objeto la realización de los fines humanos.

En las definiciones doctrinales del Estado siempre van a encontrarse tres elementos esenciales, sin los cuales no es posible concebir la existencia de éste: un pueblo al que se puede denominar sociedad, colectividad, nación, etc. un territorio y un gobierno, que es, precisamente, la organización política que detenta el poder.

Existen, a su vez, muchas definiciones sobre estos elementos que componen al Estado. En su aproximación más elemental, pueblo o población es el conjunto de personas de un lugar, región o país (Diccionario Porrúa, 2001: 614). El filósofo italoamericano Giovanni Sartori, en su obra *Teoría de la democracia* (1997: 43), dice que lo anteriormente expuesto no puede reducirse a menos de seis interpretaciones de la palabra “pueblo”:

1. Pueblo, que significa literalmente *todo el mundo*.
2. Pueblo, como una gran parte indeterminada, un *gran número*.
3. Pueblo como *clase baja*.
4. Pueblo como una entidad indivisible, como una *totalidad orgánica*.
5. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada por un principio de *mayoría absoluta*.
6. Pueblo entendido como la mayor parte, expresada mediante un principio de *mayoría limitada*.

Evidentemente, para el caso del presente estudio siempre nos interesará el pueblo como *todo el mundo* y como una entidad indivisible, como una *totalidad orgánica*.

Territorio, en una primera instancia, es una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, provincia o región. En segunda instancia, territorio es una entidad política regida por un gobernador, ocupada por un pueblo, sometida a la misma soberanía y separada de los pueblos vecinos por límites o fronteras (Diccionario Porrúa, 2001: 742).

Gobierno, el Diccionario Porrúa (2001: 357) describe que gobierno es el conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad del Estado y hacer que ésta se cumpla. A su vez, poder es la suprema potestad rectora y coactiva del Estado, la cual le da competencia y facultad a éste para cumplir con sus objetivos naturales.

De esta manera, territorio, población y gobierno están sometidas al imperio de la ley para garantizar su existencia ordenada y la convivencia política. Como complemento a esta afirmación, el politólogo italiano Gustavo Gozzi (1991: 541) dice que el Estado contemporáneo ha sufrido importantes cambios a través de la historia, pero que el cambio fundamental lo ha representado, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la gradual integración del Estado con la sociedad civil, que ha terminado de alterar la forma jurídica – tradicional – del Estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración.

Ahora bien, el politólogo alemán Zippelius (1998: 47) dice que la comunidad estatal es un conjunto de seres humanos cuya conducta se coordina de manera específica: en términos generales, la comunidad se configura como una estructura de conducta orientada con sentido y, la comunidad estatal, en particular, se constituye como una estructura de acción, jurídicamente organizada y que esta acepción del Estado se aproxima a uno de los significados originarios del término *status*, que designa una situación (estado): una determinada “constitución” de la convivencia.

De tal forma, los elementos del Estado contemporáneo son el pueblo, el territorio, el gobierno y una serie de cuerpos intermedios, es decir, organismos que fungen como voceros del pueblo en sociedades muy grandes y complejas. Estos organismos recogen, sintetizan e interpretan, o bien, transmiten literalmente, la opinión, el sentir, las tendencias del pueblo con la fuerza que le da su personalidad jurídica y sus recursos legales y financieros. Esencialmente, los cuerpos intermedios en México son:

1. Los partidos políticos;
2. Las agrupaciones políticas nacionales;
3. Las asociaciones civiles legalmente constituidas y reconocidas;

4. Los organismos gremiales también legalmente constituidos y reconocidos (sindicatos, cámaras empresariales y patronales, etc.).
5. Las instituciones educativas (sobre todo, universidades y casas de educación superior).

En el México contemporáneo, estas instituciones realizan la labor de mediar entre los intereses del pueblo, sus propios intereses y los intereses del gobierno – Independientemente del partido que ostente su ejercicio–. Para ello cuentan con recursos que les permiten recoger, sintetizar e interpretar y/o transmitir la voluntad popular, y entre estos se cuentan las encuestas y otros estudios de opinión.

Hay sociedades muy avanzadas donde dichas encuestas se orientan a que el Estado inicie procesos complementarios de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de sus gobernantes, ya sea para ratificarlas o para rechazarlas. Entre éstas se cuentan el referéndum y el plebiscito. Actualmente, en México no existen dichas figuras al nivel federal, pero hay muchas entidades que ya las adoptaron y están aplicando, tales como Veracruz, Chihuahua, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas.

1.1.2. Actividad y objetivos del Estado.

Como ya se ha explicado, el Estado se compone de tres elementos básicos: población, territorio y gobierno, que interactúan para lograr su consolidación y una serie de objetivos relacionados con su ámbito de relaciones tanto interiores como exteriores. Además, quien formalmente se encarga de dirigir los destinos de la colectividad o nación es el gobierno, quien, por tanto, es el responsable del cumplimiento de los proyectos de bienestar, seguridad y desarrollo de ésta.

Así, se hace necesario aclarar que, dado que el gobierno ejerce la titularidad del Estado, se ha dado en llamarle “Estado”, cosa que pudiera –a los ojos de cualquier especialista– ser correcto o no correcto, pero que se ha convertido en un hecho insoslayable en la práctica cotidiana.

Por tanto, desde este punto, la presente investigación se habrá de referir al gobierno bajo el nombre de Estado, aclarándose que, como los gobiernos democráticos tienen su fundamento en la soberanía popular, les es inherente el bienestar y mandato del pueblo en cualquiera de sus procesos decisionales.

a) Actividad del Estado.

Para que el Estado pueda cumplir con el objetivo de procurar el bienestar y mandato del pueblo, realiza una serie de actividades a través de sus distintos órganos con base en planes, programas y proyectos que sirven como parámetros para su trabajo y desempeño.

Serra Rojas (1994 p.19) dice que la actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades –jurídicas, materiales y técnicas- para actuar, y que le corresponden como persona jurídica de Derecho Público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública.

Por su parte, para Gabino Fraga (1993: 13), la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones

que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios para alcanzar los fines.

Esa legislación positiva a la que se refiere Fraga es, según Zippelius (1998: 49), el conjunto de reglas fundamentales sobre la convivencia en un Estado y puede denominársele "Constitución" en sentido material.

De acuerdo con la teoría constitucional actual, a este conjunto pertenecen no sólo las normas fundamentales sobre la organización del Estado, sino también las disposiciones sobre cuáles son los órganos supremos del Estado, la designación de sus titulares, las funciones y facultad de regulación que les corresponde, el modo en que proceden y colaboran entre sí, etc. Además, incluye los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, sus obligaciones, forma de fiscalizar al Estado, etc.

La actividad del Estado, con base en los planteamientos revisados, se enfoca hacia tres áreas principales:

1. El mantenimiento y preservación del orden interno.
2. El equilibrio en las relaciones externas.
3. El desarrollo de la nación en todos sus ámbitos.

El primer aspecto trata, de manera directa, con la seguridad pública, el cumplimiento de las leyes, etc. El segundo, se refiere a asuntos del orden diplomático, incluso de tipo económico: no hay que olvidar que ese es un aspecto que ocupa un lugar importante en los Planes Nacionales y Estatales de Desarrollo, incluso tiene que ver no sólo con el desarrollo comercial de México, sino con la seguridad nacional. El tercer punto es muy amplio, pero se puede afirmar, sin mayores preámbulos, que el desarrollo nacional tiene que ver con:

1. La dotación, mantenimiento y mejoramiento de los servicios públicos.
2. El crecimiento económico a través del fomento de la inversión tanto nacional como extranjera.
3. El desarrollo de infraestructura en muchos otros puntos: carreteras, industria, mano de obra calificada, energía, etc.

La determinación de campos específicos en los puntos anteriores es injerencia del derecho así como de muchas otras disciplinas del conocimiento humano: la economía, la administración pública, la ingeniería y la tecnología, y por supuesto, la ciencia política.

Desde esta perspectiva, Serra Rojas (1994: 26) tiene una clasificación de la actividad del Estado de acuerdo con las formas que asume la intervención estatal en cumplimiento de las políticas públicas:

1. *Acción de ordenamiento.* Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local;
2. *Acción de regulación.* El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros;
3. *Acción de sustitución.* El Estado protagonista del proceso económico, o sea, una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado; y

4. *Acción de orientación y coordinación.* Plan Nacional de Desarrollo y planes particulares y específicos de la actividad económica. El Estado rector de la economía nacional.

A partir del punto anterior, se especifican las tres categorías de atribuciones o zonas de competencia estatal:

1. *Primera categoría:* La reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que ellos tienen entre sí, con el fin de asegurar el buen orden de estas relaciones.
2. *Segunda categoría:* El fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada. El fomento consiste en facilitar o ayudar la actividad privada y presenta formas múltiples y variadas y la vigilancia que implica una intervención del Estado en ocasión de las diferentes manifestaciones de una actividad privada, con el propósito de ejercer sobre ellas una cierta acción particular y asegurar así la observación de la reglamentación que le es impuesta, bajo la forma de control, de una declaración del particular o de una autorización previa.
3. *Tercera categoría:* La situación total o parcial de la actividad privada por la actividad del Estado. El Estado reemplaza al particular o se combina con él y le proporciona el servicio o prestación.

Finalmente, Serra Rojas (1994 pp. 27-28) da una clasificación más, dividiendo la actividad administrativa en cuatro grupos:

1. Una actividad que se refiere a la organización jurídica objetiva o subjetiva del ente administrativo;
2. Una actividad para conseguir los medios necesarios para el funcionamiento de la actividad estatal;
3. Una actividad dirigida a asegurar el orden jurídico y la seguridad social en las relaciones internas; así como la seguridad del Estado en las relaciones externas;
4. Una actividad dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, bien de orden jurídico –como el servicio de registro de la propiedad-, bien de orden económico-social en relación con las necesidades físicas, económicas, intelectuales, etc. de la población.

b) Objetivos del Estado

Los objetivos del Estado son:

1. La consecución del bien común.
2. La interpretación y aplicación correcta del interés general.
3. La obediencia del mandato popular.
4. El logro del equilibrio y la armonía de toda la población.

El Estado, dice Serra Rojas (1994: 23), no debe tener otros fines que los de la sociedad, aunque ciertos fines forman tareas u operaciones técnicas de su actividad para facilitar o preparar el cumplimiento de los fines que se llevan a cabo en forma exclusiva de facultades concurrentes con los particulares. Obviamente, aquí se habla de un Estado democrático y de derecho.

Como ya se dijo, el Estado busca la obtención del bien común, tal como se observa en la teoría clásica de la administración pública. En cambio, el pensamiento político contemporáneo se refiere al bien público y al interés general. Serra Rojas (1994: 24) dice que el bien público es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman parte de la sociedad. Con ello se establece la diferencia entre éste y lo que se podría considerar como *bien particular*, que es el que corresponde a los individuos y grupos y no al Estado.

Por su parte, el interés general o interés público es la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales; asimismo, el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en la cual la mayoría de los individuos reconocen también un interés propio (Escola, 1987: 612).

Como ya se dijo, para cumplir con sus objetivos, el Estado tiene una actividad, además, tiene facultades y funciones bien definidas, las cuales, por ejemplo, en las democracias occidentales modernas, específicamente en México, se realizan a través de los tres poderes que componen a la Federación Mexicana y a los gobiernos estatales. Estas funciones pueden encuadrarse principalmente en labores de fomento político democrático, de tipo financiero y administrativo.

Los citados poderes son Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por tanto, la actividad estatal tiene tres funciones:

1. La legislativa.
2. La ejecutiva.
3. La judicial.

Como ya se señaló, en un Estado democrático y de derecho estas funciones se enfocan, entre otras, al desarrollo de labores de fomento político democrático para conseguir su fin principal que es la consecución del bien común, la interpretación y aplicación correcta del interés general, la obediencia del mandato popular, el logro del equilibrio y la armonía de toda la población.

1.1.3. El bien común

El filósofo italiano Nicola Matteucci (1999: 144) dice que el concepto de bien común –que es análogo al de *naturaleza del régimen político*– es propio del pensamiento católico, particularmente, de la escolástica en sus diversas encarnaciones desde Santo Tomas hasta Jacques Maritain. El bien común es el principio que da forma a la sociedad, el fin al que ésta debe tender, desde el punto de vista natural y temporal: concierne a la felicidad natural y por consiguiente al valor político por excelencia, aunque siempre subordinado a la moral.

El bien común se distingue del bien individual y del bien público, ya que el bien público es de todos en cuanto que están unidos –dice Matteucci (1999: 234)– el individual es el objetivo de cada persona en cuanto ser aparte de los demás ciudadanos. En contraparte, el bien común es de los individuos en cuanto que son miembros de un Estado. De esta manera, no importa que la persona no lo busque: basta con que alguien más lo busque para que ésta, incluso siendo apática o indiferente, goce del privilegio de tenerlo.

Matteucci (1999: 234) dice que el concepto de bien común presenta analogías con el de voluntad general, aun cuando aquél es objetivo mientras que éste es subjetivo, precisamente por el mismo modo de comportarse frente a los bienes individuales o a las voluntades particulares, ya que tanto el bien común como la voluntad general representan la voluntad moral de los individuos.

1.1.4. El orden jurídico

Orden jurídico es el sistema de normas y disposiciones públicamente sancionadas, reconocidas y practicadas dentro de una comunidad política (el Estado) así como dentro de los diversos grupos sociales que se ven involucrados en su creación (Sociedad Civil).

Por tales hechos, el orden jurídico debe ser ubicado como un vínculo instrumental que homologa y extiende un marco de regulación de la conducta individual y colectiva que se dirige hacia la consecución de ciertos fines materiales o ideales -v. g. bienestar social, justicia, paz, pero sobre todo, la obtención de seguridad y estabilidad- (Alarcón y Bermúdez, 2001: 84).

1.1.5. Estado de derecho

La ley norma las relaciones entre individuos y gobierno, entre las autoridades y entre los mismos individuos. Este orden se rige por una ley suprema, es decir, la Constitución además de las normas, reglas o actos que se derivan de ella. Este es, propiamente, un orden jurídico (Stein Velasco, 1998: 7).

Así, por Estado de Derecho debemos entender que toda acción social estatal debe estar mediada por una ley o norma orgánicamente dispuesta dentro de un sistema. Por tanto, el correcto funcionamiento del poder político estatal debe estar subordinado a un cumplimiento absoluto del orden jurídico vigente sintetizado, en la mayoría de los casos, por el texto constitucional (Alarcón y Bermúdez, 2001: 87-88).

Finalmente, se debe mencionar que el Estado de derecho moderno establece dos premisas fundamentales (Stein Velasco, 1998: 8):

1. Ningún hombre está por arriba de la ley, es decir, cada hombre está sujeto a la ley,
2. Ningún hombre puede ser castigado o sufrir pena sobre su cuerpo o sus bienes, salvo que haya cometido una violación a la ley y así lo determinen las autoridades competentes a través de un proceso imparcial.

De tal manera, puede considerarse al *orden jurídico* como la base de la convivencia humana, toda vez que, por medio de reglas y normas escritas, regula las relaciones y la conducta entre individuos para obtener, en el caso que nos interesa, seguridad para ellos mismos.

Para ello, dicho orden se establece a través de un conjunto de leyes que, de manera expresa, marcan la pauta de dichas relaciones así como las sanciones a las que se harán acreedores aquellos que incumplan con lo dispuesto en ellas atentando en contra de la estabilidad y la paz social al igual que en contra de la tranquilidad, integridad y derechos de los demás.

En un régimen democrático como el mexicano (Camacho, 2006: 25), el orden jurídico se resume en la Constitución, las leyes y reglamentos emanados de ella y las leyes locales de las entidades federativas y los municipios (constituciones de los estados, bandos de policía y buen gobierno, etc.). Igualmente, el *Estado de derecho* es la situación en la cual, dicho orden jurídico sirve para dar igualdad de prerrogativas y obligaciones para todos los ciudadanos, sean gobernantes o no, de manera que ninguno tenga derechos especiales o privilegios que le den una posición de superioridad.

Por tanto, en esta condición, los hombres y las mujeres, sin distinción racial, sexual, económica o social, son iguales entre sí, y ello se hace tangible por medio del orden jurídico vigente.

1.2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La norma relativa a la organización del Estado recibe el nombre de Constitución. La Constitución del Estado comprende, según Jellinek (2002: 223) "las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste, su modo de creación, sus relaciones recíprocas, su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal".

La palabra constitución no es solamente aplicada a la estructura de la organización política, sino también al documento que contiene las reglas relativas a dicha organización.

La idea de que la Constitución es la norma fundamental deriva del principio de que las normas constitucionales se encuentran por encima de la legislación ordinaria, además de que representan el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de inferior rango, los que se deben ajustar a la norma fundamental.

De acuerdo a Camacho (2006: 13) las constituciones modernas suelen ser divididas en dos grupos: rígidas y flexibles. Las del primer grupo, son aquellas que no pueden ser modificadas en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias; las del segundo grupo, no señalan ninguna diferencia de orden formal entre leyes ordinarias y constitución y, por ende, la reforma de estas últimas puede hacerse del mismo modo que la de aquellas. La Constitución Mexicana pertenece a la primera categoría.

La política establece los objetivos generales de la sociedad y su instrumento fundamental es la ley: la Constitución y las leyes generales. La actividad política tiene la pretensión de plasmarse en una ley. La ley establece los objetivos por alcanzar y cómo se organizará el gobierno para hacer viables las metas. De ahí surge el principio de la separación de poderes; principio según el cual los poderes legislativo, judicial y ejecutivo deben ser independientes entre sí para que se establezca un sistema de controles y equilibrios que limite las facultades del gobierno y salvaguarde las garantías individuales de los ciudadanos.

Bajo este esquema el poder legislativo delibera y decide acerca de la elaboración de leyes generales; el poder judicial delibera y decide acerca de la aplicación de estas leyes a casos particulares cuando se presentan controversias; y el poder ejecutivo hace efectivas las determinaciones de los otros dos poderes.

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se establece en los artículos 40, 41, 43, 44 y 122 de la Constitución. El artículo 40 establece la decisión fundamental del orden

jurídico de la nación y la esencia de la organización política del país al constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos por una federación.

El artículo 41 señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a su regímenes interiores”.

Por su parte, el artículo 43 señala que las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Los estados deben organizarse de acuerdo con lo estipulado en el artículo 115 que dice: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

El artículo 44 hace referencia a que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Definida por el artículo 44 la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Conforme a estos artículos fundamentales, el Estado Federal en México está conformado por la federación, los estados miembros y el Distrito federal, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

Sin embargo, las constituciones de las Entidades Federativas y el Estatuto Orgánico del Distrito Federal no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del estado federal.

Carpizo (2007: 27) resalta que la Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las Entidades Federativas. Esta identidad es una de las características fundamentales del Estado Federal Mexicano.

La Constitución describe claramente que en el Estado Federal Mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la Federación y las Entidades Federativas. El artículo 124 precisa esto al exponer que la competencia de origen pertenece a los Estados, los cuales delegan una serie de facultades en la Federación, la cual tiene atribuciones limitadas. Todo aquello que no está expresamente señalado a la Federación, es facultad de los Estados.

Por lo antes expuesto, el Estado Federal Mexicano tiene los principios siguientes:

1. Existe una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
2. Entre la Federación y las Entidades Federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículo 40 y 115).
3. Las Entidades Federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (artículo 41).

Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas (artículo 124).

La aportación más significativa de la Constitución de 1917 al derecho público mexicano y a la vida nacional misma, es la incorporación a rango de norma constitucional de las materias sociales previamente no reguladas o bien normadas por leyes secundarias.

Esas materias son las siguientes:

- La propiedad de todas las tierras y aguas pertenece a la Nación, la cual puede transmitir el dominio de ellas a los particulares (artículo 27).
- Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los recursos naturales del subsuelo, de la plataforma continental de los zócalos submarinos de las islas, de los minerales, de los yacimientos, de los minerales susceptibles de utilizarse como fertilizantes, del petróleo y del gas o cualquier otro hidrocarburo situados en el territorio nacional (artículo 27).
- Todas las solicitudes de dotación, ampliación, restitución, así como la nulidad de acciones sobre las tierras, montes, aguas y bosques que formulen los pueblos, comunidades y ejidos, y los procedimientos para otorgarlas, son de interés público y de orden constitucional (artículo 27).
- Es de orden constitucional el establecimiento y protección de los derechos individuales de los trabajadores, las garantías tutelares del trabajo de las mujeres, el derecho a la sindicalización y a la huelga y el mantenimiento del equilibrio entre los factores del capital y el trabajo (artículo 123).
- El Estado mexicano tiene el derecho y la obligación de intervenir y regular la economía nacional.

Durante el primer periodo de sesiones de la LII Legislatura, en diciembre de 1982, el Presidente de la República envió una iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales, que forman la parte económica de la Constitución. Tales artículos son el 25, 26, 27 y 28, así como el 73, que amplía las facultades del Congreso de la Unión en la materia.

La nueva parte económica de la Constitución se refiere a la rectoría del Estado y de la economía mixta; establece un sistema de planeación democrática del desarrollo; fija bases para el desarrollo rural integral y el perfeccionamiento de la justicia agraria; define con mayor precisión las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquéllas de regulación y fomento.

1.2.1 Forma de gobierno.

Dado que la Constitución determina que la forma de gobierno sea Federal, es necesario analizar el significado del término. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (2001), la etimología de la palabra federal proviene de una voz latina que significa alianza o convenio (del lat. foedus, -ëris, pacto, alianza) y su sentido esencial se refiere a un movimiento político cuyo fundamento es el pacto entre iguales.

Existe consenso en que el concepto implica una asociación de estados, que se forma para perseguir ciertos propósitos comunes, pero que en tal unión mantienen su independencia original. El principio de asociación federal consiste en dividir el poder entre el gobierno central y los regionales de tal manera que cada uno posea una esfera de acción independiente y no subordinada al otro.

La soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los Estados libres e independientes, en lo que toca a sus regímenes interiores, conforme a lo establecido en la Constitución Federal y las particulares de los Estados y del Estatuto Orgánico del Distrito Federal, las que no podrán contravenir las disposiciones del Pacto Federal (artículo 41).

1.2.2 Órdenes de gobierno.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tienen tres órdenes o niveles de gobierno:

a) **El Federal**, ordenado por la Constitución en los artículos 40 y 41. Los Poderes del Gobierno Federal son:

El Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras. Artículo 50.

- La Cámara de Diputados
La Auditoría Superior de la Federación forma parte de la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Senadores

El Poder Ejecutivo se integra por:

- Presidente de la República Artículos 80 a 89.
- Secretarios de Estado Artículos 90 a 93.
- Procuraduría General de la República. Artículo 102, apartado A.
- Entidades Paraestatales.

Los Órganos Constitucionalmente Autónomos:

- Banco de México. Artículo 28.
- Instituto Federal Electoral. Artículo 41.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Artículo 102, apartado B.
- Tribunales Agrarios. Artículo 27.
- Universidades. Artículo 3, fracción VII.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Poder Judicial. Artículo 94.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.
- Juzgados de Distrito.
- Jurado Federal de Ciudadanos.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

b) El Local, ordenado por la Constitución en los artículos 43, 44 y 116. Se constituye por 31 estados y el Distrito Federal.

El artículo 122 de la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal regulan la Administración Pública del Distrito Federal.

c) El Municipal, ordenado por la Constitución en el artículo 115. Se conforma por más de 2,400 municipios en los 31 estados.

d) Leyes Orgánicas de la Administración Pública.

En especial las leyes orgánicas rigen las Administraciones Públicas Federal, Local y Municipal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, entró en vigor el 1 de enero de 1977; ha sufrido numerosas reformas. Los estados cuentan con su Ley Orgánica Estatal y las que rigen a los municipios.

e) Expedición de leyes.

Además de la Constitución, el régimen legal de la Administración Pública se integra por las leyes que expida el Congreso de la Unión en los términos de los artículos 71 y 72 de la Carta Magna.

Son leyes federales las promulgadas por el Congreso de la Unión de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 73 y, en términos del artículo 133 de la Carta Magna, todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

Existe una disposición jurídica que no expide el Congreso de la Unión y que es competencia de la Cámara de Diputados, como representante del pueblo, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Conforme al artículo 74 "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados" fracción IV primer párrafo "Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos".

f) Participación del Estado en la economía.

La participación del Estado en la economía se expresa en el artículo 25 que le atribuye la rectoría del desarrollo nacional, al tiempo que consagra el principio de economía mixta.

En este mismo artículo se precisan como fines de esa acción rectora: garantizar que el desarrollo sea integral, que se fortalezca la soberanía y el régimen democrático, y conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Además, se emplea el término de sectores, al disponer que al desarrollo económico nacional concurren los sectores público, social y privado.

Tales sectores deben entenderse como ámbitos de actividad económica delimitados por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. De tal manera que el sector público de la economía, en el aspecto operativo, es el conformado por los organismos descentralizados y por las empresas mayoritarias o minoritarias de propiedad pública.

g) Áreas estratégicas y prioritarias.

El artículo 28, entre otros aspectos, se ocupa de definir las áreas estratégicas, al establecer que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, como son: correos; telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en los términos del artículo 25 de la Constitución, que dispone que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

1.3. El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública.

La Constitución en su artículo 80 determina que el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El ejercicio del poder ejecutivo a través de una sola persona no impide que la Administración Pública en conjunto sea parte integrante de ese poder. Lo cual está reglamentado en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en donde se señala que se auxilia con la Administración Pública.

1.3.1. Facultades de Ejecutivo Federal.

Las facultades y obligaciones que la Constitución le confiere al Presidente de la República son las siguientes:

Facultades ejecutivas, exclusivas del Presidente de la República:

- Promulgar las leyes emanadas del Congreso.
- Ejecutar las leyes.
- Reglamentar las leyes.

- El derecho de veto.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes
- Nombrar a los oficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales.
- Tener el mando de las fuerzas armadas.
- Habilitar toda clase de puertos.
- Establecer aduanas marítimas y fronterizas.

Facultades ejecutivas con la aprobación de la Cámara de Senadores:

- Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.
- Nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.
- Disponer de la guardia nacional por razones de seguridad interna y externa.
- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como aceptar sus licencias y renunciaciones.

Facultades ejecutivas con la aprobación del Congreso General:

- Declarar la guerra.
- Celebrar tratados con las potencias extranjeras.
- Dirigir negociaciones diplomáticas.
- Convocar a sesiones extraordinarias, por acuerdo de la Comisión Permanente.

Facultades ejecutivas relacionadas con el Poder Judicial:

- Facilitar al poder judicial los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común.

1.3.2. Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución, es centralizada y paraestatal.

Es la Ley Orgánica la que distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado, en éste mismo ordenamiento se establecen las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Asimismo, se precisa que las leyes determinan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

En consecuencia, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reglamentaria del citado precepto Constitucional, a través de su artículo 3 establece que el Poder Ejecutivo se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y que tal carácter corresponde tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal mayoritaria.

En cuanto al manejo de los recursos económicos, el artículo 134 de la Constitución dispone que tanto el Gobierno Federal como su Administración Pública Paraestatal administraran con eficiencia, eficacia y honradez dichos recursos, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En tal virtud, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Cuando las licitaciones anteriores no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

a) Administración Pública Centralizada.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP), la Administración Pública Centralizada se integra por:

Presidencia de la República

El Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo acordará con todos los Secretarios de Estado y con el Procurador General de la República, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal (Art. 7 de la LOAPF).

Secretarías de Estado

Las Secretarías de Estado tendrán igual rango (Art. 10 de la LOAPF). Los titulares de las mismas ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República (Art. 11 de la LOAPF) y las conducirán en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal (Art. 9 de la LOAPF).

Las Secretarías no tienen ni personalidad jurídica ni patrimonio propios, son una simple delegación del Poder Ejecutivo Federal que es el único que cuenta con ese estatus. El patrimonio bajo custodia de las Secretarías es propiedad de la nación y los recursos públicos asignados se rigen por distintos ordenamientos, pero no existe una responsabilidad institucional, más que de las autoridades y personas concretas. Es decir, la responsabilidad administrativa no es colectiva, sino individual.

No obstante, constitucionalmente, los Secretarios de Estado quedan obligados a refrendar, como lo dispone el artículo 92 de la Constitución Federal, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente que correspondan a su ramo e, incluso, sin

este requisito no deben ser obedecidos por los ciudadanos. Además de que tienen que dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ámbitos de responsabilidad y pueden ser citados para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus atribuciones por cualquiera de las Cámaras

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales (Art. 14 de la LOAPF).

En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos (Art. 18 de la LOAPF).

El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (Art. 19 de la LOAPF).

Las Secretarías de Estado para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Art. 17 de la LOAPF).

b) Administración Pública Paraestatal.

El artículo 25 de la Constitución establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía y su régimen democrático; y también señala que concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas.

El artículo 28 de la Constitución dispone que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario.

En cuanto a la sectorización, el artículo 48 de la LOAPF señala que a fin de llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyan a las Secretarías de Estado. El artículo 49 de esa misma Ley, establece que dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

El artículo 50 de la LOAPF dispone que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y

términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de la Función Pública, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las Coordinadoras de Sector.

La LOAPF en su artículo 3 dispone que el Poder Ejecutivo se auxiliará en los términos de las disposiciones legales de las entidades de la Administración Pública Paraestatal siguientes: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

• **Organismos Descentralizados.**

Son organismos descentralizados, según el artículo 45 de la LOAPF, las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), reglamentaria del artículo 90 Constitucional, señala en su artículo 14 que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto en la LOAPF y que tengan por objeto:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- b) La prestación de un servicio público o social, o
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia seguridad social.

El artículo 15 de la LFEP señala que en las leyes o decretos que expidan el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado, se establecerán, entre otros, los elementos siguientes:

- I. La denominación del organismo.
- II. El domicilio legal.
- III. El objeto del organismo.
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento.
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste.
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno, señalando cuáles de ellas son indelegables.
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo.
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia, así como sus facultades.
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, el que deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

El artículo 16 de la LFEP establece que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo Federal deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la coordinadora sectorial, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél.

Como parte integrante del sistema financiero mexicano, se crea la Financiera Rural, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2002, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Financiera Rural tendrá como objeto coadyuvar al impulso del desarrollo de las actividades, agropecuarias, forestales, pesqueras, y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como elevar el nivel de vida de su población.

• **Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.**

El artículo 46 de la LOAPF señala que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- a) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- b) Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los requisitos siguientes:
 - Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50 % del capital social;
 - Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o,
 - Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

- **Fideicomisos Públicos.**

El artículo 47 de la LOAPF define a los fideicomisos públicos como aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y tengan comités técnicos.

Es necesario diferenciar a los fideicomisos que se constituyen para auxiliar al Ejecutivo Federal y que cuentan con una estructura orgánica, de aquellos de fomento económico que no tienen una estructura orgánica y que se rigen por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y no por la LFEP, pero que son públicos.

Además el artículo 40 de la LFEP dispone que los Comités Técnicos y los Directores Generales de los fideicomisos públicos citados, se ajustarán, en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento, a las disposiciones que en esta misma Ley se establecen para los Órganos de Gobierno y para los Directores Generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

El artículo 41 de esa misma Ley dispone que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada; cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije, en su caso, el Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo 40 de esta misma Ley.

- **Instituciones Nacionales de Crédito.**

Conforme al artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, como son: las instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

El Sistema Bancario Mexicano se integra por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan (artículo 3 de la LIC).

El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que sus actividades se orienten a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional. Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en sus respectivas leyes orgánicas (artículo 4 de la LIC).

- **Instituciones de banca múltiple.**

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional

Bancaria y de Valores. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles (artículo 8 de la LIC).

Las autorizaciones que se otorguen, así como sus modificaciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la institución.

Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles (artículo 9 de la LIC).

El capital social de las instituciones de banca múltiple, estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional. El capital social ordinario se compone por acciones de la serie "O". En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie "L", que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (artículo 11 de la LIC).

- **Instituciones de banca de desarrollo.**

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la LIC.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases que regirán su organización y el funcionamiento de sus órganos, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo mismo que sus modificaciones, e inscribirse en el Registro Público de Comercio (artículo 30 de la LIC).

Estas instituciones formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gasto e inversiones y las estimaciones de ingresos, los que someterán a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31 de la LIC).

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito, a los que se les denominará certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la "A" que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, y sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y, la "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante (artículo 32 de la LIC).

La administración de las instituciones de banca de desarrollo estará encomendada a un consejo directivo y a un director general en los términos de sus propias leyes orgánicas (Art. 40 de la LIC). El consejo dirigirá la institución con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 42 de la LIC).

El 4 de junio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en la que se propone una nueva figura de sociedad mercantil: la sociedad de ahorro popular. Se autoriza a las entidades de ahorro y crédito popular la

prestación de una gama de servicios similar a la que ofrece la banca moderna a su clientela de personas físicas y pequeñas empresas. Estas entidades de ahorro y crédito están orientadas a la satisfacción de las necesidades de los sectores de la población de menores ingresos, dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional.

En esa misma fecha, se constituye el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objeto es el promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los programas del sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

Así mismo, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2002, se crea la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, cuyo objeto es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas: a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda.

Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) regula la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; las actividades y operaciones que las mismas realizan; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de estos servicios (artículo 1 de la LGISMS).

Para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros es necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 5 de la LGISMS). Estas autorizaciones son intransmisibles y se refieren a una o más de las operaciones de seguros siguientes (artículo 7 de la LGISMS):

- a) Vida.
- b) Accidentes y enfermedades.
- c) Daños, en alguno o algunos ramos.

Las instituciones de seguros se constituyen como sociedades anónimas de capital fijo o variable, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles. En razón del origen de los accionistas que suscriben su capital (artículo 29 de la LGISMS), podrán ser:

- a) De capital total o mayoritariamente mexicano; o
- b) De capital total o mayoritariamente extranjero, en cuyo caso se les considera como Filiales de Instituciones Financieras del Exterior

Las designaciones de consejeros y del director general de las instituciones nacionales de seguros las hará el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 29, fracción VII Bis-2 de la LGISMS).

- **Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.**

Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito se rigen por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuando en ellas no esté previsto, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC).

Según el artículo 3 de la LGOAAC se considera organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

- a) Almacenes Generales de Depósito.

Los almacenes generales de depósito tienen por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentran en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos (artículo 11 de la LGOAAC).

- b) Las demás que otras leyes consideren como tales.

- **Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento.**

El fideicomiso se constituye cuando el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria (artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)).

El fideicomiso es válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado (artículo 382 de la LGTOC).

Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomitente puede designar a varios fideicomisarios para que reciban simultáneamente o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo lo que establece la fracción II, artículo 394 de la LGTOC, en que se prohíbe que los fideicomisos en los cuales el beneficio se conceda a diversas personas sucesivamente que deban sustituirse por muerte de la anterior, a menos de que se trate de fideicomiso cuya sustitución se realice a favor de personas que estén vivas o concebidas ya, a la muerte del fideicomitente.

Cuando sean dos o más los fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la constitución del fideicomiso, las decisiones se tomarán a mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario.

Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello (Art. 384 de la LGTOC).

Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

En el caso de que al constituirse el fideicomiso no se designe nominalmente la institución fiduciaria, se tendrá por designada la que elija el fideicomisario o, en su defecto, el juez de primera instancia del lugar en que estuvieren ubicados los bienes, de entre las instituciones expresamente autorizadas conforme a la ley (art. 385 de la LGTOC).

Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular.

Los bienes que se den en fideicomiso se considerarán afectos al fin a que se destinan, y en consecuencia, sólo podrán ejercitarse, respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve el fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso por el fideicomisario o por terceros (art. 386 de la LGTOC).

El fideicomisario tendrá además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso, el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa, en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por el acto constitutivo o por ley le corresponda, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso (artículo 390 de la LGTOC).

1.4. Órganos Constitucionalmente Autónomos.

En épocas recientes ha surgido en algunas constituciones, como en la mexicana, una nueva figura que se ha establecido como los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales no dependen jerárquicamente de ninguno de los tres poderes tradicionales y realizan funciones trascendentes, como las electorales, la defensa de los derechos humanos y la regulación monetaria, entre otras.

1.4.1. Banco de México.

Conforme al artículo 28 constitucional el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

La conducción del banco estará a cargo de las personas que designe el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

El Banco de México se rige por su propia Ley, reglamentaria del artículo 28.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley del Banco de México, éste desarrollará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pago.

- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el artículo 28 Constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, el cual presidirá la Junta de Gobierno.

1.4.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución señala que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual tendrá un Consejo Consultivo integrado por 10 consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. El Presidente de la Comisión Nacional, que será también miembro del Consejo, será elegido en la misma forma que éste, y durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas.

Conforme a su propia Ley la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad

jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos (artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

La Comisión tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario, así también contará con un Consejo (artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

1.4.3. Tribunales Agrarios.

El artículo 27, fracción XIX, Constitucional establece que el Estado dispondrá las medidas para la expedición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

A raíz de este mandato se crean los Tribunales Agrarios, que se rigen por su propia Ley Orgánica (LOTA).

Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos en todo el territorio nacional (artículo 1 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Los Tribunales Agrarios se componen (artículo 2 de la LOTA) de:

- I. El Tribunal Superior Agrario, se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá. Tendrá su sede en el Distrito Federal. El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio Tribunal, durará en su encargo tres años y podrá ser reelecto (artículo 4 de la LOTA).
- II. Los tribunales unitarios agrarios estarán a cargo de un magistrado numerario. Habrá magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares.

Para los efectos de la LOTA, el territorio nacional se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario. Para cada uno de estos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior (artículo 5 de la LOTA).

El Tribunal Superior Agrario tomará sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos, para que sesione validamente, se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales deberá estar el Presidente, quien tendrá voto de calidad en caso de empate (artículo 7 de la LOTA).

Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores y, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República.

1.4.4. Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas.

La fracción VII del artículo 3 Constitucional, establece que las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo 3, respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, en los términos que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones de educación superior. Ahora bien, es necesario aclarar que muchas universidades, principalmente locales, desde su creación han sido decretadas como organismos públicos descentralizados, por lo que en tal caso, estarían así consideradas.

1.4.5. Instituto Federal Electoral.

El artículo 41, Fracción V, de la constitución establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la Ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento; así como profesional en su desempeño. Contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes.

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto tiene como fines:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.
- h) h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

1.4.6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Mediante Decreto por el que se reformaron los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006, el INEGI adquirió el carácter de organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía

1.5. Poder Legislativo Federal

La Constitución dispone que el depositario del poder legislativo sea un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso se reúne a partir del 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias que no pueden prolongarse sino hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre, en las cuales se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presentan y de la resolución de los asuntos que le corresponden constitucionalmente. Tiene un segundo periodo de sesiones que inicia el 1° de febrero de cada año.

El artículo 50 constitucional establece la composición del Congreso General y su división en dos Cámaras:

1.5.1. Cámara de Senadores.

Se integra por 128 senadores electos por seis años, de los cuales en cada estado y el Distrito Federal, dos son por el principio de votación relativa, uno es asignado a la primera minoría y los 32 restantes según el principio de representación proporcional (artículo 56 CPEUM).

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

El artículo 76 de la CPEUM describe que son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
- II. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar,

suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

- III. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- IV. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- V. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
- VI. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.
- VII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.
- VIII. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
- IX. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
- X. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- XI. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

- XII. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las Entidades Federativas;
- XIII. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las Entidades Federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;
- XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

1.5.2 Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados se compone por 300 diputados electos por tres años, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que son electos por el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículos 51 y 52 constitucionales).

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

El artículo 74 de la Constitución describe las siguientes facultades:

- I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III. Derogada
- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

- V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

- VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su

contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

1.6. Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial es uno de los tres Poderes del Supremo Poder de la Federación, conforme a lo establecido en el artículo 49 constitucional.

Conforme al artículo 94 constitucional, el Poder Judicial de la Federación se integra para su ejercicio en:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.
- Juzgados de Distrito.
- Consejo de la Judicatura Federal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJ) agrega dos órganos dentro de dicho poder, que son:

- a) El Jurado Federal de Ciudadanos se forma con 7 ciudadanos designados por sorteo de acuerdo a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales. (Artículo 58 LOPJ)
- b) Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, Fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de ley deban actuar en auxilio de la justicia federal. (Artículo 1 fracción VIII LOPJ).

1.6.1. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del análisis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integrará por 11 Ministros y funcionará en Pleno o Sala, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia no integrará Sala. (Artículo 2).

El pleno para sesionar válidamente, requerirá la presencia de por lo menos 7 de sus miembros con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros. (Artículo 4).

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durarán en su encargo quince años. (Artículo 8).

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será electo cada cuatro años de entre sus miembros y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. (Artículo 12).

Destacan dentro de las principales atribuciones que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, los problemas de constitucionalidad de normas generales, recursos de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito sobre inconstitucionalidad de una ley, del recurso de queja, del recurso de reclamación, de las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito, de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con dos salas conformadas por 5 Ministros cada una, bastando la presencia de 4 para funcionar. (Artículo 15)

Cada 2 años los miembros elegirán de entre ellos a la persona que deba fungir como Presidente, la que no podrá ser reelecta para el periodo inmediato posterior. (Artículo 23).

1.6.2. Tribunal Electoral.

Es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. (Artículo 99 CPEUM y artículo 184 LOPJ)

El Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas. (Artículo 185 LOPJ).

1.6.3. Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.

Los Tribunales Colegiados de Circuito se componen de 3 Magistrados, de un Secretario de Acuerdos y del número de Secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se compondrán de un Magistrado y del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determine el presupuesto. (Artículo 28 LOPJ).

1.6.4. Juzgados de Distrito.

Los Juzgados de Distrito se componen de un Juez y del número de Secretarios, Actuarios y empleados que determine el presupuesto.

Existen Juzgados de Distrito con jurisdicción especial y otros de carácter general. Los Jueces de Jurisdicción Especial pueden ser penales, administrativos, civiles y de trabajo.

1.6.5. Consejo de la Judicatura Federal.

La Ley Orgánica del Poder Judicial considera que:

El Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra por 7 miembros de los cuales: uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito; un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito; y, un Juez de Distrito, quienes son electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. (Artículo 100 CPEUM).

El Consejo funciona en Pleno o en Comisiones. En el caso del pleno bastará la presencia de 5 de ellos para funcionar.

Dentro de las principales atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal se encuentran: establecer las Comisiones; expedir los Reglamentos Interiores en Materia Administrativa, de Carrera Judicial, de Escalafón y Régimen Disciplinario; determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República; determinar el número y, en su caso, de especialización por materia de los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito y en este último caso los límites territoriales, hará el nombramiento de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y resolverá sobre su ratificación, adscripción y remoción; acordará las renunciaciones que presenten los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, así como el retiro forzoso de los mismos y resolverá sobre las quejas administrativas y la responsabilidad de los servidores públicos.

El Consejo de la Judicatura Federal cuenta con un Secretario Ejecutivo que estará integrado por lo menos de los Secretarios siguientes:

- a) El Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial.
- b) El Secretario Ejecutivo de Administración.
- c) El Secretario Ejecutivo de Disciplina.

El Consejo cuenta también con los órganos siguientes: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CHIAPAS

- 2.1. Definición de Administración Pública.
- 2.2. Fundamentos Jurídicos del Gobierno Estatal.
- 2.3. El Poder Público en los Estados.
- 2.4. La Administración Pública Municipal en México.

2.1. Definición de Administración Pública.

Atendiendo sus raíces greco-latinas, tanto en lo tocante a la polis como a la politeia, resulta evidente que la Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales.

Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad.

Aunque esa cualidad comprende un conjunto complejo de atributos, el carácter distintivo de la Administración Pública consiste en la capacidad del Estado para producir la utilidad común, que a partir del siglo XVIII se proyectó a través del desarrollo de la sociedad. Tal como lo expuso un pensador, "la administración, propiamente dicha, se opone a la justicia civil, penal o administrativa; ésta protege al derecho turbado, aquella busca y realiza lo útil" (Blunstchli, 2001: 301). El objeto de la Administración Pública consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad. Lorenz von Stein explicó que la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del "subsidio" que le ofrece la colectividad (Stein 1999: 137). Ese subsidio es la materia prima con que trabaja la administración pública.

Tal como lo adelantamos, la primera conceptualización científica de la Administración Pública bajo su nuevo rótulo, fue formulada en 1808 por Carlos Juan Bonnín (1998: 88-89) entendía que es la "administración la que forma la acción propiamente del Estado" (...) "abrazo todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social". La administración no es un mero instrumento, pues está dotada de autoridad; pero no se trata de una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución: "gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente".

Con base en las ideas precedentes, Carlos Juan Bonnín formuló la primera definición de administración pública que aún sigue siendo vigente:

"La Administración Pública es la autoridad común que (...) ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público" (Bonnín, 1998: 91).

2.1.1. Idea de Administración.

Tal como es observable, la voz administración pública está integrada por dos palabras: administración y pública. Comencemos con la primera.

ETIMOLOGÍA. La voz administración tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín. Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptualizado, lo que puede observarse evocando sus raíces: deriva de la voz latina administratio, que está compuesta por ad (a) y ministrare (servir, cuidar) y era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra administratio es el vocablo ministrare, que emana del sustantivo minister (el que sirve o ayuda). Minister, a vez, proviene de minis, voz referida a lo "menor", como contraste de magis: lo "mayor".

Por consiguiente, el minister era el funcionario subordinado a la autoridad del magister, y su tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: administrare significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: ad ministrare.

El término administración se usaba corrientemente dentro de los asuntos de gobierno en Roma, mucho antes que Bonnin definiera la voz. La evidencia más nítida que se conoce se debe a Sexto Julio Frontino, un funcionario romano que tuvo a cargo de la gestión del agua potable de la ciudad. En documento donde describió sus labores, que se remonta al año 70 d. C., explicó que estaba desempeñando una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (administratum) de los acueductos de Roma (Frontin, 1994: 1).

Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas tales como la justicia, la economía y las finanzas. Por este motivo, cada organización una índole plurifuncional y realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras. Hacia el siglo XVIII un movimiento administrativo conocido como Cameralismo inundó a Europa e incitó una formidable fuerza intelectual de definición de lo propiamente administrativo a través de la policía, después llamada administración pública. Un pensador explicó que "administrando se lleva con regularidad de los servicios públicos. Estos servicios determinan la materia administrativa (...) los servicios públicos que determinan a la materia administrativa corresponden a las diversas necesidades sociales colectivas o sociales" (Oliván, 1997: 44)

2.1.2. La Idea de lo Público

La Administración Pública hunde sus raíces en el seno de la sociedad y está preñada de naturaleza social. Bonnin (1998: 14 y 37), explicaba que "la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración; así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo. Es pues evidente que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que de la sociedad". Tal es la razón por la cual el orden jurídico no instituye a la sociedad ni a la administración pública, sino solamente establece a su organización. Debido a que la administración pública debe su vida al proceso social, dichas leyes únicamente le dan su impulso vital en determinada dirección.

ETIMOLOGÍA. La voz pública, igual que el vocablo política, tienen la misma raíz etimológica e histórica: ambas palabras proceden de la raíz pul (multiplicidad, amplitud); de esta misma derivó en el griego la palabra polis (ciudad, Estado), origen del concepto de política, y en el latín populus (pueblo), que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz pul. El sustantivo populus se adjetivó en puplicus y luego en publicus, de donde derivó la palabra público. Así, política y pública, además de este parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, lo comunitario.

Es la palabra pública la que define el campo de problemas y responsabilidades de la administración pública, que es más que una técnica y dirección eficientes, pues se interesa primordialmente por los problemas de la sociedad.

2.1.3. Palabras afines con administración.

Hay varios vocablos que suelen usarse como sinónimos de administración, como parientes cercanos o como sustitutos. Nos referimos a manejo (management), dirección, gestión, gerencia, ejecución, implementación y policy.

MANEJO (management). Usamos la voz inglesa management en su traslado más literal al español, pero probablemente con mayor rigor conceptual. Ramón Alvarez Martínez, quien tradujo la obra *The Principles of Cientific Management* de Frederick Taylor, la tituló: *Principios del Manejo Científico*. En efecto, management fue vertida al español como manejo, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y el manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Diego Saavedra Fajardo y José de Jovellanos, respectivamente (Taylor, 1981: 21).

En el siglo XVIII, la voz management (o managery) ya había madurado hacia la connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos (to manage an horse), luego se convirtió en un sinónimo de administración. Hacia finales del siglo señalado, management se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos. De manera similar, a mediados de esa centuria, en francés se traducía como ménement, gouverner y administration; igualmente, manager se trasladaba como directeur. Mientras que en el Reino Unido la voz management se usaba como una categoría gubernamental, en España y Francia se utilizaba el vocablo administración (Boyer, 2002: 358).

La categoría management fue conceptuada primigeniamente dentro del emergente estudio de la administración pública estadounidense, y ella constituirá una de sus venas más nutritivas. La voz manejo es usada dentro de la más pura tradición anglo-americana, utilizándose como una opción a la tradición jurídica representada por Woodrow Wilson, Frank Goodnow y William Willoughby. El progenitor intelectual del término es Leonard White, (1964) autor del primer texto en la materia. En efecto, en su obra *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, White se propuso sentar bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que ella debe descansar más en el manejo, que en el fundamento de la ley, pues además, todavía en 1926 era un arte que apenas se introducía en el terreno de la ciencia. Fiel a esta visión, el texto se propuso estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control, que constituyeron la división original del manejo.

Inspirado en el estudioso británico Oliver Sheldon (1986: 134) de quien toma una frase feliz referida al desarrollo reciente del manejo como una profesión, White definió a la "administración pública como el manejo (management) de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado". White (1964) declaró que había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la administración pública, enfatizando su fase managerial, pues ella relata la conducción de los negocios del gobierno de manera similar a como se hace en otras organizaciones, tales como una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia, donde el buen manejo se juzga como un elemento esencial para el éxito.

Hoy en día, management suele ser traducida al español como gerencia, lo cual constituye una solución conceptual adecuada, aunque semánticamente se puedan expresar legítimas reservas.

DIRECCIÓN. La palabra dirección es usada en español para hacer referencia al proceso de gobernar, significando mandar, regular y conducir; igualmente, implica manejar o administrar. La palabra se refiere a las funciones inherentes al gobierno y está emparentada con los vocablos rex, regere y regulatio. En efecto, inicialmente la voz dirección acompañaba al concepto de Gobierno. Para Carlos Juan Bonnín, el gobierno significaba "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes". (Bonnín, 1998 : 85).

Posteriormente, la voz dirección fue subordinada al concepto de administración y asimilada como una de sus etapas. Hay versiones, empero, que la conciben como cualitativamente diversa a la administración y dotada de caracteres distintivos. William Willoughby (2002 pp. 39-63), explicó que se debe distinguir el trabajo involucrado en la conducción, supervisión y control de las operaciones, y la realización de las operaciones mismas. La primera es la función de dirección, la segunda de administración.

GESTIÓN. La voz gestión es usada generalmente como sinónimo de administración. Su origen se remonta a la palabra latina gestio-onem, de modo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. Aludiendo la necesidad de relacionar el estudio de la vida y la estructura de la sociedad, con el orden de las ideas y el significado de las palabras, Alejandro Oliván expresó que la administración era el cuidado de la cosa pública, una "gestión de responsabilidad" (Oliván, 1997 p. 6).

GERENCIA. El vocablo gerencia deriva de la voz latina gerere, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, se le suele identificar con management y dirección. En su origen, la palabra administración se refería exclusivamente a la administración pública; fue hasta la aparición de la obra de Henri Fayol en la segunda década del siglo XX, que tal vocablo se comenzó a usar para significar también a la administración de las empresas privadas. Sin embargo, en tanto administración fue adecuadamente traducida del francés, la versión española de la voz government podría no serlo: significando gobierno, se vertió al español como gerencia. Fayol (1981: 34) explicó que era muy importante no confundir a la administración con el gobierno, pero no mencionó a la gerencia: la función del gobierno es conducir a la empresa y asegurar la marcha de sus seis funciones (prever, organizar, mandar, coordinar, controlar y administrar). Quizá para la empresa privada suene exótico el vocablo gobierno y por ello se optara por gerencia, que ciertamente es un sinónimo por cuanto significa mando y establecimiento del orden.

EJECUCIÓN. Existe una sinonimia entre administración y ejecución. Willoughby (2002: 39-63) intentó diferenciar ambos términos. En su entender, la ejecución es la función de representar al Estado como un todo y cuidar que sus leyes sean obedecidas por las diferentes partes que lo integran; implica la facultad de tomar decisiones trascendentales con referencia a la dirección de los asuntos públicos. La ejecución vela porque se lleven a efecto debidamente las líneas de acción establecidas. La administración, en contraste, es la función de aplicar el derecho y no significa la formulación de decisiones de carácter político. Las funciones de la esfera administrativa consisten únicamente en la realización de las órdenes. (Willoughby, 2002: 219-220).

IMPLEMENTACIÓN. Con base en el Diccionario de la Real Academia Española, (2001), Implementar significa “poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”.

La implementación es una categoría muy bien definida ante el concepto más general de administración. En tanto que esta parte de cero, pues su principio es un acto jurídico inmaterial que ella habrá de materializar, la implementación arranca desde algo comenzado pues supone un principio, un movimiento ya iniciado. Sin una acción comenzada, no hay lugar para la implementación pues supone el punto final, la culminación de una meta a la cual se llegó. La implementación no puede ser concebida como exitosa o como fracasada, sin una meta contra la cual se pueda juzgar.

Implementación significa el desarrollo de una habilidad para realizar las consecuencias previstas, desde las condiciones existentes. A partir de la creación de las condiciones iniciales, que corresponde a la legislación aprobada establecer a través de compromisos, y a la administración ponerlos en movimiento, la implementación asegura el resultado previsto. La implementación no está determinada por su aptitud para iniciar, sino por su potencial para seguir.

2.2. Fundamentos Jurídicos del Gobierno Estatal:

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática y Federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, como el pueblo mexicano es Soberano puede escoger la forma de Gobierno que más le convenga su voluntad es constituirse en una República Representativa, Democrático y Federal.

De esta forma los Estados que integran la República Mexicana, dividen el poder público de una manera igual que la Federación, y por lo tanto la estructura de Gobierno es también similar, es decir, tiene un Poder Legislativo integrado por diputados locales que se sesionan en un Congreso Estatal, un Poder Judicial que tiene un Tribunal de Justicia y Juzgados de Primera Instancia y un Poder Ejecutivo que se deposita en el Gobernador del Estado.

El Gobernador del Estado es el encargado del Gobierno y de la Administración Pública Estatal.

En lo que corresponde a la Administración Pública Estatal se dice que los Estados tienen la característica de contar con autonomía y libertad, así como aplicar sus propias leyes, este lo señala el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.1. Fundamentos Jurídicos del Gobierno Interior.

En cuanto a este Gobierno Interior de los estados que conforman la Federación, este tiene su base en lo estipulado en el artículo 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41

Señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial para el ámbito Federal, pero a su vez este artículo reconoce que los Estados de la Federación dicha soberanía se ejerce a través de los poderes locales, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos de la Constitución General y de las Locales.

Artículo 155

Los Estados adoptan para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Democrático y Popular, además incluye el municipio libre como base de la división territorial; organización política y administración de las Entidades Federativas.

Una vez que ya distinguimos de donde emana el Poder Público Estatal, el siguiente paso es conocer su sustento jurídico.

2.2.2. Marco Legal de la Acción del Gobierno Estatal:

Martínez Cabañas (1998) señala que los ordenamientos jurídicos básicos que conforman el marco legal de los Gobiernos Estatales son:

1. Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública Estatal.
2. Leyes Orgánicas del Poder Judicial.
3. Leyes Orgánicas del Poder Legislativo.
4. Ley Electoral o de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
5. Ley Orgánica Municipal.

Un segundo grupo de leyes más específicas pero muy importantes de mencionar son:

1. Ley de Hacienda Estatal.
2. Ley de Ingresos.
3. Ley de Desarrollo y Obra Pública.
4. Ley de Coordinación Fiscal.
5. Ley de Notariado Público.
6. Ley que crea Organismo Público o Empresas Paraestatales.
7. Ley de Tránsito y transporte.
8. Ley de Educación.
9. Ley Orgánica de Ministerios Públicos.
10. Ley de Fomento, Actividad Productiva y Económica.
11. Decreto de Presupuesto de Egresos.

2.3. El Poder Público en los Estados:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedica el Título Quinto a la organización de los Estados y el Distrito Federal, describiendo lo siguiente:

Artículo 116

El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Artículo 120

Nos señala que los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las Leyes Federales ya que así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 121

Este artículo nos fija las bases de la competencia y jurisdicción de los poderes de una Entidad Federativa con respecto a los demás, siendo así que las leyes de una entidad federativa solo tengan efecto dentro de sus propios límites territoriales.

2.3.1. El Poder Legislativo Estatal:

Este poder se deposita en un cuerpo colegiado denominado Congreso del Estado, o también llamado Congreso Local que está integrado por diputados electos popularmente, este Poder Legislativo Estatal a diferencia del Poder Legislativo Federal cuenta con una sola cámara de diputados.

En el caso del estado de Chiapas la Constitución Local, dedica el Título IV al Poder Legislativo.

El artículo 15 menciona que “para su régimen interior el Congreso del Estado contará con un órgano de dirección política y de administración denominado Junta de Coordinación Política y una Mesa Directiva que será la responsable de la conducción de los trabajos parlamentarios; en los términos dispuestos por esta Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior, el que establecerá el procedimiento legislativo”.

El mismo artículo 15 describe que la Junta de Coordinación Política será la expresión de pluralidad del Congreso, funcionará de manera colegiada y estará integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios; sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. También señala que será presidente de la junta, por la duración de la legislatura el Coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el congreso.

Respecto a la Mesa Directiva del Congreso, el artículo 15 nos dice que “garantizará que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución, la Ley y el Reglamento Interior; conducirán las sesiones del pleno y asegurará el desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, así mismo, velará por el adecuado funcionamiento de las comisiones.

El citado artículo 15 señala, además:

El Presidente de la Mesa Directiva será el Presidente del Congreso y conducirá las relaciones institucionales con los otros poderes, responderá el informe de gobierno y tendrá la representación protocolaria en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

El diputado Presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de dicho congreso y por la inviolabilidad de su recinto.

La Mesa Directiva será electa por mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados que integran el congreso; la integrará un Presidente, dos Vice-Presidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios, quienes duraran en funciones seis meses, inclusive en los recesos del congreso en la que, sin mayor trámite se convertirá en comisión permanente.

El nombramiento del Presidente de la Mesa Directiva deberá de recaer sucesivamente entre los miembros de los tres grupos parlamentarios con mayor número de diputados, en orden decreciente.

En ningún caso podrán fungir simultáneamente como Presidente de la Junta de Coordinación Política y de la Mesa Directiva dos diputados de la misma filiación partidista.

El Congreso del Estado para su adecuado funcionamiento contará con las Secretarías de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, un Instituto de Investigaciones Legislativas y las Direcciones de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social, así como con las unidades de apoyo que establezca su Ley Orgánica. Los nombramientos de sus titulares se harán por el pleno del Congreso con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

El Instituto de Investigaciones Legislativas tendrá a su cargo el Secretariado Técnico de las diversas comisiones del congreso.

La Secretaría de Servicios Administrativos y las Direcciones de Asuntos Jurídicos y Comunicación Social dependerán de la Junta de Coordinación Política; la Secretaria de Servicios Parlamentarios y el Instituto de Investigaciones Legislativas dependerán de la Mesa Directiva y las unidades de apoyo que se creen guardaran la relación de dependencia que señale la Ley Orgánica.

Es de importancia describir lo estipulado en el artículo 16 de la Constitución Local:

El Congreso del Estado se integrará en su totalidad con diputados electos cada tres años. la elección de diputados se verificará el primer domingo de julio del año de la elección. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

La renovación del Congreso del Estado se realizará a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujeta a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de esta Constitución y de la legislación electoral.

Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el período inmediato, ni aún como suplentes. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de propietarios, si no hubieren ejercido el cargo.

El Congreso del Estado, se integrará con veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y hasta por dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal conforme lo determine la legislación electoral.

Tendrá derecho a la asignación de diputados de representación proporcional el partido político:

1. Que haya registrado candidatos a diputados de mayoría relativa en cuando menos la mitad de los distritos uninominales; y
2. Que haya obtenido por lo menos el dos por ciento de la votación total válida de diputados en el estado.

La legislación respectiva determinará las reglas y el procedimiento a que se sujetará la asignación de diputados de representación proporcional, en los que invariablemente deberá asegurarse que se mantenga la representación del partido que haya resultado favorecido en la asignación de diputaciones plurinominales.

Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de veinticuatro diputados por ambos principios, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

Respecto a los requisitos para ser electo diputado el artículo 17 señala:

- I. Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. No pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto; y,
- IV. Haber residido en el estado cuando menos cinco años anteriores a dicha elección.

El artículo 22 señala que el Congreso del Estado deberá quedar instalado el día primero de octubre del año de la elección, debiendo iniciar su primer período ordinario de sesiones ese mismo día de ese mismo mes, terminando el día treinta y uno de diciembre, y el segundo período ordinario iniciará el día primero de abril, terminando el treinta y uno de julio, en los cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley o decretos que se le presenten y demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución. Asimismo, el artículo 23 señala que el Congreso del Estado tendrá sesiones extraordinarias cada vez que sea convocado por la Comisión Permanente, pero en tales casos sólo podrá ocuparse del asunto o asuntos especificados en la convocatoria respectiva.

El artículo 29 describe entre otras, las siguientes atribuciones del Congreso Local:

- Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes o decretos que sean de la competencia de este y aprobar o desaprobar las reformas a la Constitución;

- Legislar en materia económica, educativa, indígena, cultural, electoral estatal, de protección ciudadana, de seguridad pública, de beneficencia pública o privada, así como en materia de protección y preservación del patrimonio histórico y cultural del estado de Chiapas;
- Formular y en su caso aprobar los planes globales y sectoriales de desarrollo del estado de Chiapas;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y fijar las contribuciones con que haya de ser cubierto, en vista de los proyectos que el Ejecutivo presente. Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo;
- Expedir las leyes relativas a la relación del trabajo y seguridad social de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios;
- Expedir su ley orgánica y su respectivo reglamento interno, la primera regulará su estructura y funcionamiento y el segundo los procedimientos legislativos;
- Prorrogar el Período de Sesiones Ordinarias por el tiempo que lo requieran las necesidades del estado;
- Fijar los ingresos que deban integrar la Hacienda de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; examinar y en su caso señalar las bases normativas conforme a las cuales elaboraran y aprobaran sus Presupuestos de Egresos y glosar mensualmente las cuentas que le presenten los Municipios;
- Para la revisión de la Cuenta Pública que presenten el Ejecutivo y los Ayuntamientos, el Congreso del Estado se apoyará en el Órgano de Fiscalización Superior; examinará no solo las partidas gastadas según el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de ellas;
- Recibir del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado los informes a que se refiere la fracción segunda del artículo 30 de esta Constitución;
- Expedir la ley que regule al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso Estado.

2.3.2. El Poder Judicial del Estado de Chiapas.

El Poder Judicial de las Entidades Federativas se encuentra depositado en el Tribunal Superior de Justicia, órgano máximo que representa a este poder. Así mismo y por delegación, representan a este órgano, los jueces y los jurados que para cada caso señale específicamente la Constitución del estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el caso del estado de Chiapas la Constitución Local dedica el Título Sexto al Poder Judicial, a continuación señalamos sus principales características:

El artículo 49 nos dice:

Corresponde al Poder Judicial garantizar el derecho a que se imparta justicia de manera pronta, completa, gratuita e imparcial por jueces y magistrados independientes, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

La impartición de justicia en Chiapas, contará también con medios alternativos para la resolución de controversias de derechos sobre los cuales, los particulares puedan disponer libremente, sin afectar el orden público y valiéndose de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual. La justicia de paz, estará basada en el principio de oralidad para la resolución de aquellas controversias cuya naturaleza jurídica lo permitan.

En cualquiera de sus modalidades, la impartición de justicia será pronta, gratuita y comprometida con el pueblo chiapaneco para preservar el estado de derecho, la paz social y el orden público.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Judicial contará con una Magistratura Superior del Estado, compuesta por un Tribunal Constitucional y Salas Regionales Colegiadas; un Consejo de la Magistratura; un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa; un Tribunal del Trabajo Burocrático; Juzgados de Primera Instancia; Juzgados y Salas Especializadas en Justicia para Adolescentes; Juzgados de Paz y Conciliación; Juzgados de Paz y Conciliación Indígena y Juzgados Municipales; asimismo contará con un Centro de Justicia Alternativa y un Instituto de la Defensoría Social. Las particularidades de su organización y desempeño, serán previstas por un Código de Organización del Poder Judicial y en el Reglamento Interno que al efecto emita cada uno de sus órganos, con base en lo dispuesto en la Constitución y demás normatividad aplicable.

El artículo 50 señala que:

La Magistratura Superior del Estado se integra por un Tribunal Constitucional, y el número de Salas Regionales Colegiadas por Materia y Mixtas que determine el Consejo de la Magistratura, de acuerdo con las atribuciones y facultades señaladas en la Constitución y la ley respectiva.

El Tribunal Constitucional se integra por cinco magistrados nombrados por el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, la designación se hará dentro de un plazo que no excederá de siete días hábiles respecto de aquel en que fue presentada la propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo. Si el Congreso no resuelve dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Magistrado, la persona que haya sido propuesta por el Titular del Ejecutivo del Estado.

Los Magistrados de Tribunal Constitucional durarán en su encargo nueve años y no podrán ser designados para un siguiente periodo.

El Tribunal Constitucional residirá en la capital del estado; sus atribuciones serán las establecidas en esta constitución y en la ley respectiva. Funcionará siempre en pleno, sus sesiones serán públicas y sus resoluciones deberán ser tomadas por mayoría.

El Presidente del Tribunal Constitucional lo será también de la Magistratura Superior del Estado, quien será electo cada tres años con posibilidad de reelección hasta por una sola vez y a él corresponderá la administración del tribunal.

El Presidente de la Magistratura Superior del Estado tendrá la representación del Poder Judicial del Estado. De manera anual enviará al Congreso del Estado, un informe escrito sobre el estado que guarda la impartición y administración de justicia.

La Magistratura Superior del Estado elaborará su proyecto de presupuesto; el Consejo de la Magistratura lo hará para el resto del Poder Judicial del Estado. En los términos del artículo 57 de la Constitución, los proyectos elaborados y aprobados por cada uno de los órganos facultados para hacerlo, serán incluidos dentro del proyecto de presupuesto del Poder Judicial del Estado y remitidos por el Consejo de la Magistratura para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

Cuando ocurriere una vacante definitiva de algún miembro del Tribunal Constitucional por defunción, renuncia, incapacidad o cualquier otra causa se dará aviso inmediato al Titular del Poder Ejecutivo para proceder en términos del párrafo segundo del artículo 50 de esta constitución.

El Titular del Ejecutivo Estatal y el Congreso del Estado deberán velar que en el nombramiento de magistrados, tanto del Tribunal Constitucional, como de las Salas Regionales, se incluya como máximo al setenta por ciento de personas del mismo sexo.

El Tribunal Constitucional será el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación conforme de esta constitución y las leyes que de ella emanen.

Tiene las siguientes atribuciones:

- I. Garantizar la supremacía y control de la Constitución mediante su interpretación; siempre y cuando no sea contraria a lo establecido en el artículo 133, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Erigirse en tribunal de sentencia, y conocer de los juicios y procedimientos instaurados a los servidores públicos que incurran en los actos u omisiones a que se refiere el Título Noveno de la Constitución;
- III. Conocer de oficio los casos de contradicción de criterios que se susciten entre las Salas Regionales y determinar la aplicación obligatoria de sus resoluciones;
- IV. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre Salas Regionales o entre Juzgados de Primera Instancia;
- V. Designar a los miembros del Consejo de la Magistratura y del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa que corresponda al Poder Judicial;

- VI. Conocer de los asuntos a petición fundada del Procurador General de Justicia del Estado, que por su interés o trascendencia así lo ameriten; y
- VII. Ejercer las demás atribuciones que les confieran la Constitución y la ley.

a) Del nombramiento de los funcionarios judiciales

El artículo 52 de la Constitución Local describe que los nombramientos de los Magistrados deberán hacerse de manera preferente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición de justicia, o en quienes por su honorabilidad, competencia y profesionalismo en otras ramas de la profesión jurídica, lo ameriten.

Los nombramientos de los Magistrados de las Salas Regionales Colegiadas, los hará el Titular del Poder Ejecutivo en los términos del artículo 50 de la Constitución, dichos nombramientos deberán ser aprobados por el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso.

En caso de ratificación, el Ejecutivo podrá recabar la opinión del Consejo de la Magistratura, en términos de la ley respectiva.

Cuando el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de una misma vacante, el Titular del Poder Ejecutivo hará un tercer nombramiento, el cual surtirá sus efectos con carácter provisional, sin perjuicio de ser ratificado por el Congreso.

Cuando ocurra una vacante definitiva por defunción, renuncia, incapacidad o cualquier otra causa de algún magistrado de Sala, el Consejo de la Magistratura dará aviso inmediato al Titular del Poder Ejecutivo para que proceda al nombramiento de la magistratura vacante, en términos del artículo 50 de la Constitución.

El artículo 53 de la Constitución Local señala que para ser integrante de la Magistratura Superior del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano chiapaneco, mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y tener su domicilio en el estado;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación y hasta setenta y cinco años como máximo en el cargo de magistrado;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de diez años, título y cédula profesionales de licenciado en derecho, expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, peculado, concusión, cohecho, enriquecimiento ilícito, fraude, falsificación, falsedad en declaración ante la autoridad judicial, difamación, abuso de confianza, contra la salud, u otro que lastime seriamente su buena fama en el concepto público, habrá inhabilitación para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

- V. No ser ministro de culto religioso, salvo que se separe del cargo dos años antes del día de su nombramiento;
- VI. No haber sido secretario de despacho, ministro de justicia del estado, senador, diputado federal, diputado local, presidente municipal, a menos que se separe del cargo un año antes del día de su nombramiento;
- VII. Acreditar conocimiento especializados en materia constitucional para el caso de los magistrados del tribunal constitucional; y
- VIII. Los demás requisitos que señale la ley.

En el caso del estado de Chiapas se ha derogado la Ley Orgánica del Poder Judicial para dar paso al Código de Organización Judicial del Estado el cual establece las bases del sistema institucional para la selección, formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de honestidad, objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo y excelencia.

b) Del Consejo de la Magistratura

El artículo 57 de la Constitución Local menciona:

El Consejo de la Magistratura es un órgano del Poder Judicial del Estado, con independencia técnica, encargado de la vigilancia, disciplina, administrativa y carrera judicial de los órganos del Poder Judicial, con las excepciones previstas en esta Constitución.

Estará integrado por cinco consejeros, nombrados de la siguiente forma:

- I. Dos por el Tribunal Constitucional, de los cuales uno será seleccionado tomando en consideración los criterios de antigüedad, preparación profesional y eficacia en el desempeño de las funciones, de entre una terna de magistrados de las salas regionales que le presente el consejo de la magistratura; y el otro, será elegido por insaculación en audiencia pública, de entre una lista de cinco jueces de primera instancia que se hayan distinguido por los mismos criterios utilizados para la elección de los anteriores;
- II. Dos nombrados por el Congreso del Estado o por la Comisión Permanente en su caso; y
- III. Uno nombrado por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Los consejeros nombrados a través del procedimiento previsto en el párrafo anterior, actuarán con absoluta independencia de quien los nombre; no deberán ostentarse como sus representantes ni se les otorgará trato preferencial alguno. Durante su encargo exclusivamente podrán ser removidos en los términos del Título Noveno de la Constitución y las percepciones recibidas con motivo al desempeño de sus atribuciones, serán equivalentes a las de los magistrados del Tribunal Constitucional, mismas que no podrán ser disminuidas durante el periodo del encargo.

Los Consejeros de la Magistratura deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de su profesión, durarán cuatro años en su cargo, y podrán ser designados por un periodo más; ejercerán sus atribuciones con independencia e imparcialidad y deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 53 de la Constitución, con excepción de la especialidad en materia constitucional. Los consejeros quedarán sujetos a las responsabilidades que establecen el Título Noveno de la Constitución, el Código de Organización del Poder Judicial del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Consejo de la Magistratura será presidido por el Consejero que resulte electo por el pleno. La Presidencia del Consejo será rotativa entre sus integrantes y se ejercerá por período de dos años con posibilidad de reelección para otro tanto igual. El Consejo de la Magistratura contará con un Secretario Ejecutivo, quien será designado por el propio Consejo, a propuesta de su Presidente.

Corresponde al Consejo de la Magistratura:

- I. Participar en la designación de magistrados en los términos del artículo 52 párrafo segundo de la Constitución;
- II. Designar, adscribir o remover en los términos de la Constitución y la ley de la materia, los funcionarios judiciales y personal administrativo;
- III. Emitir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre los órganos del Poder Judicial para la mejor y mayor prontitud de su despacho;
- IV. Establecer y ejecutar el sistema de carrera judicial en los términos y condiciones que establece esta Constitución;
- V. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Constitucional cuya administración corresponderá a su Presidente; así como del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa y el Tribunal del Trabajo Burocrático del Estado, quienes lo harán a través de una Comisión de Administración;
- VI. Determinar los Distritos Judiciales en que se divida el estado, el número de salas, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados y Salas Especializados en Justicia para Adolescentes, Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas, Juzgados Municipales y Subdirecciones del Centro Estatal de Justicia Alternativa; así como la residencia, adscripción, jurisdicción territorial y especialización que por materia les corresponda;
- VII. Administrar los recursos financieros del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, conforme a los lineamientos señalados en la Constitución y lo que determine la ley;
- VIII. Los demás asuntos que esta Constitución y la ley determinen.

La administración, vigilancia y disciplina de los recursos presupuestales del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa y del Tribunal del Trabajo Burocrático, corresponderá en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Magistratura, que estará

integrada para el caso del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa por su Presidente, un Magistrado del mismo Tribunal designado por insaculación y un Consejero de la Magistratura. La Comisión de Administración del Tribunal del Trabajo Burocrático estará integrada, por su Presidente y dos Consejeros de la Magistratura. Las comisiones de cada uno de estos órganos del Poder Judicial, serán presididas por sus titulares, respectivamente, y tendrán atribución para presentar su anteproyecto de presupuesto al Consejo de la Magistratura, para su inclusión en el proyecto del presupuesto del Poder Judicial del Estado.

2.3.3. El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas:

a) Base Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título V, de los Estados de la Federación (Capítulo III artículo 80 al 93).

2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Título V "Del Poder Ejecutivo" (Artículos del 33 al 46).

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

El artículo 33 de la Constitución Local señala que el Poder Ejecutivo, se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador del Estado de Chiapas.

b) Requisitos para ser Gobernador.

El artículo 35 de la Constitución Local establece los siguientes requisitos:

- I. Haber nacido en Chiapas o ser hijo de padre o madre chiapanecos; estar en pleno goce de sus derechos y con residencia efectiva no menor de ocho años;
- II. Tener 30 o más años de edad el día de la elección;
- III. No tener empleo, cargo o comisión de la Federación, Estado o Municipio, o renunciar o estar separado de cualquiera de ellos cuando menos noventa días antes del día de la elección. En los casos de los cargos de elección popular Federal, Estatal o Municipal, obtener la licencia respectiva en el plazo señalado;
- IV. No tener empleo, cargo o comisión de la Federación o del Estado, y de ser así renunciar y estar separado de ellos cuando menos 90 días antes de la elección;
- V. No haber ocupado anteriormente el cargo de Gobernador Constitucional por elección popular;
- VI. No haber ocupado en el período inmediato anterior el cargo de Gobernador provisional, interino o sustituto;
- VII. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de aquellos cuya comisión lastime la buena fama pública, cualesquiera que hubiere sido la pena impuesta; y,
- VIII. No tener parentesco por consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni por afinidad en los dos primeros o relación conyugal con el Gobernador en ejercicio.

c) Organización y Estructura de la Administración Pública.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

El Capítulo Segundo se refiere a la Organización del Poder Ejecutivo, en el Artículo 43 se menciona que para el despacho de los asuntos administrativos del Estado, habrá las Dependencias, Organismos y Entidades que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chiapas, las que señalarán las funciones que a cada una correspondan y los requisitos que deban reunir sus Titulares, en el ámbito de su competencia.

Las funciones de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado estarán a cargo de la Dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley.

Los Secretarios de Despacho y los Titulares de las Dependencias y Entidades deberán:

- I. Ser mayores de veinticinco años de edad, al momento de su designación.
- II. No pertenecer al estado eclesiástico.
- III. No haber cometido delito grave intencional alguno.
- IV. Ser Mexicano Chiapaneco.
- V. Satisfacer los demás requisitos que señale la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

El Secretario General de Gobierno deberá, además, ser ciudadano chiapaneco.

El Gobernador del Estado deberá nombrar, como máximo al setenta por ciento de personas del mismo sexo como Secretarios de Despacho y titulares de las Dependencias de la Administración Pública.

Es importante mencionar el contenido del artículo 44 en donde se menciona que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador deberán ir firmados por el o los Titulares de la Dependencia a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

En el artículo 1 se menciona que ésta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Estatal, centralizada y paraestatal, así como las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo del Estado.

El artículo 2 menciona que la Administración Pública Estatal se regirá por la presente Ley y las demás disposiciones legales aplicables y se organizará conforme lo siguiente.

- I. Administración Centralizada: Estará integrada por las Dependencias y Unidades Administrativas que se encuentran directamente adscritas al Titular del Ejecutivo Estatal, incluyendo los Órganos Desconcentrados.
- II. Administración Paraestatal: Estará integrada por las Entidades que se constituyen como Organismos Descentralizados, los Organismos Auxiliares, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos Públicos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados.

Continúa mencionando que la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, de los organismos auxiliares, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos constituidos de forma análoga a los organismos descentralizados, estarán regulados por la Ley de Entidades Paraestatales del Estado.

Los fideicomisos públicos a que se refiere la fracción II de este artículo, son aquellos creados por ley o decreto del Congreso del Estado, con el propósito de impulsar las áreas prioritarias del desarrollo en la Entidad, que cuenten con una estructura orgánica análoga a los organismos públicos descentralizados, además de personalidad jurídica y patrimonio propios, con la única distinción que su órgano de gobierno será denominado Comité Técnico.

Salvo lo dispuesto en la fracción II de este artículo, los Fideicomisos Públicos serán regulados conforme a las disposiciones del Código de la Hacienda Pública del Estado y las demás Leyes de carácter federal.

El Gobernador está facultado por el artículo 3 para proponer al Congreso del Estado la creación de órganos que por los fines que persigan requieran autonomía para su funcionamiento, los que tendrán sus formas propias de gobierno conforme las determine el decreto o la Ley que los cree.

El artículo 4 menciona que el Titular del Poder Ejecutivo se auxiliará para el mejor desempeño de sus funciones en estas formas de organización administrativa, de conformidad con las necesidades que requiera el ejercicio de sus facultades, y podrá contar además con unidades, coordinaciones, comisiones y asesorías, así como el apoyo técnico que requiera para atender los programas prioritarios en el Estado.

En la Administración Pública los conceptos Descentralización y Desconcentración tienen acepciones diferentes, contrario a lo que sucede en la iniciativa privada en donde son sinónimos.

- **Descentralización Administrativa**

De acuerdo al Glosario de Términos de la Administración pública Federal (2005) es la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno.

- **Desconcentración Administrativa**

Puntualmente el Glosario de Términos de la Administración pública Federal (2005) nos describe que es el proceso jurídico-administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente, y por otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los

problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno.

También podemos entenderla como el proceso jurídico-administrativo tendiente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central.

2.3.4. Administración Pública Centralizada.

El Título Segundo de la LOAPE se refiere a la Administración Pública Centralizada, estableciendo lo siguiente:

A cargo del despacho de los asuntos que correspondan a cada una de las Dependencias Públicas, habrá un Titular que será nombrado por el Gobernador del Estado, que para el caso de las Secretarías, se les denominará Secretarios, para el caso del Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal, se denominará Consejero Jurídico del Gobernador, y para el caso del Instituto de Población y Ciudades Rurales, se les denominará Presidente.

En caso de ausencias definitivas de los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública, el Gobernador del Estado, podrá designar a un encargado de despacho para continuar con la gestión de la dependencia hasta en tanto se dé el nombramiento del titular respectivo, el cual tendrá las mismas atribuciones y facultades de los titulares.

Las ausencias temporales, serán suplidas en términos de lo dispuesto en los reglamentos interiores de cada Dependencia.

Los titulares de las dependencias, deberán planear sus actividades, con base en las políticas y prioridades que establezca el Plan Estatal de Desarrollo y conducirse bajo los lineamientos que determine el titular del Poder Ejecutivo.

El artículo 12 menciona que los titulares de las dependencias públicas tendrán entre otras, las siguientes responsabilidades:

- I. Optimizar los recursos que les fueran asignados conforme a los programas que elaboren para su funcionamiento o para el cumplimiento de sus objetivos.
- II. Realizar sus funciones con racionalidad, con eficiencia y eficacia, desarrollando un servicio público de calidad.
- III. Desempeñar sus funciones con la organización y con la estructura autorizada.
- IV. Actuar con legalidad, objetividad y transparencia en la actuación administrativa.
- V. Control de gestión y resultados.
- VI. Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades de gestión.
- VII. Las demás que le impongan las disposiciones jurídicas y administrativas.

En el artículo 13 se dice que los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Estatal, formularán los proyectos de Leyes, Decretos, Reglamentos de las materias que les competan, y una vez que éstos fueren validados por la Consejero

Jurídico del Gobernador, serán remitidos al Titular del Ejecutivo del Estado para su suscripción correspondiente.

Asimismo, tendrán facultad para expedir las circulares, acuerdos y decretos administrativos, relativos a la materia de su ramo, que por su naturaleza jurídica, no ameriten la suscripción del Ejecutivo Estatal, ni requieran para su formalidad el trámite legislativo, previa validación que otorgue el Consejero Jurídico del Gobernador, antes de ser remitidos para su publicación en el Periódico Oficial; sin que dicha facultad sea delegable.

El artículo 14 faculta a los titulares de las dependencias públicas podrán proponer al Ejecutivo Estatal la creación de órganos desconcentrados con autonomía para atender prioridades, que les estarán jerárquicamente subordinados.

Actualmente la administración pública centralizada cuenta con las siguientes dependencias, señaladas en el artículo 27:

- I. Secretaría General de Gobierno.
- II. Secretaría de Hacienda.
- III. Secretaría de la Función Pública.
- IV. Secretaría del Trabajo.
- V. Secretaría de Infraestructura.
- VI. Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda.
- VII. Secretaría de Economía.
- VIII. Secretaría de Desarrollo Social.
- IX. Secretaría del Campo.
- X. Secretaría de Turismo y Relaciones Internacionales.
- XI. Secretaría de Pesca y Acuicultura.
- XII. Secretaría de Pueblos Indios.
- XIII. Secretaría de Salud.
- XIV. Secretaría de Educación.
- XV. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- XVI. Secretaría de Transportes.
- XVII. Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur.
- XVIII. Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal.
- XIX. Instituto de Población y Ciudades Rurales.

2.3.5. La Administración Pública Paraestatal (Descentralizada).

Como se menciono anteriormente la Administración Pública Paraestatal esta normada por la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chiapas, el artículo 2 considera como entidades paraestatales los organismos descentralizados, los organismos auxiliares, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos a los que se refiere la fracción segunda del artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

El artículo 3 describe que las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con los decretos o leyes que las constituyan y perseguirán las metas señaladas en sus programas y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y a las demás disposiciones legales y administrativas aplicables.

Respecto a su clasificación se entenderá por:

- I. **Entidades Paraestatales:** En general, a los organismos descentralizados, organismos auxiliares, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.
- II. **Organismos Descentralizados:** Las personas jurídicas creadas con autonomía y patrimonio propio para la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias previstas en el Plan Estatal de Desarrollo; la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia seguridad social.
- III. **Organismos Auxiliares:** A los entes jurídicos con personalidad jurídica autonomía administrativa, técnica, de gestión, operativa y de ejecución con o sin patrimonio propio, creados mediante decreto administrativo emitido por el titular del Poder Ejecutivo.
- IV. **Empresas de Participación Estatal:** Las que cumplan con los siguientes requisitos: a) que el Ejecutivo del Estado, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal del estado, uno o más fideicomisos públicos estatales aporten o sean propietarios del 51% o más del capital social. B) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de capital social serie especial que solo puedan ser suscritas por el Ejecutivo del Estado, o c) al Ejecutivo del Estado corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración u órgano de gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas o del consejo de administración u órgano de gobierno.
- V. **Fideicomisos Públicos:** A los fideicomisos estatales creados en términos de lo dispuesto por el capítulo cuarto de esta Ley.

También menciona el artículo 4 que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos, se agruparan por sectores administrativos y sus objetivos se ajustarán a los programas y proyectos que para tal efecto formule la dependencia coordinadora de sector, conforme a las disposiciones legales.

Es importante mencionar que las entidades paraestatales están obligadas a cumplir con el proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación establecido para la Administración Pública en su conjunto; al efecto los artículos 11, 12 y 13 de la ley en comento establecen que los presupuestos de las entidades paraestatales, se formularán a partir de sus programas anuales, que deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas; asimismo, en la formulación de sus presupuestos se sujetarán a la normatividad presupuestaria y a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda.

También se menciona que las entidades paraestatales administrarán sus recursos propios, previa autorización de sus órganos de gobierno y se sujetarán a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

Respecto al control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales el capítulo quinto señala:

Artículo 45.- El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un Comisario en términos de su decreto o ley de creación o excepcionalmente, cuando así lo requieran las necesidades de la entidad, designado por la Contraloría General (hoy Secretaría de la Función Pública).

Artículo 46.- La responsabilidad del control al interior de las entidades a los que se refiere esta ley, se ajustará a los siguientes lineamientos:

- I. Los órganos de gobierno vigilarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control, prevención, vigilancia, evaluación y auditoría les sean turnadas por la Contraloría General (hoy Secretaría de la Función Pública), o el Comisario Propietario y vigilarán la implementación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;
- II. Los titulares definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios, tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y
- III. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

Artículo 47.- Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la contraloría general y de acuerdo a las siguientes bases:

- I. Dependerán del Director General del organismo;
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permita cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables, presentarán al Director General, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

La Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chiapas, considera en el Capítulo Séptimo a los Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo, en su artículo 59 señala que son los creados mediante decreto administrativo emitido por el Ejecutivo del Estado, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, técnica, de gestión, de operación y de ejecución, con o sin patrimonio propio.

El artículo 60 nos dice a la letra: Para los efectos de esta ley, se consideran organismos auxiliares del poder ejecutivo: los institutos, las comisiones y las coordinaciones, así como, los demás organismos que desde su creación se les considere con esta naturaleza. Los organismos auxiliares tendrán por objeto, la realización de actividades estratégicas para el desarrollo del estado que le asigne el Titular del Ejecutivo a través de su decreto de creación.

2.3.6. Organismos autónomos.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, considera un Capítulo V Bis el cual se refiere a la Procuraduría General de Justicia del Estado y a los Organismos Autónomos del Estado.

a) Procuraduría General de Justicia del Estado.

El artículo 47 constitucional señala:

El Ministerio Público es una institución pública, autónoma de buena fe, la cual tiene por objeto promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de las personas y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social. El Ministerio Público ejercerá sus atribuciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción a la legalidad.

Asimismo señala que en la investigación y persecución de los demás delitos del fuero común la Institución del Ministerio Público, ejercerá sus atribuciones a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado, auxiliándose de una policía especializada, integrada por el Buro Ministerial de Investigación, quién llevará a cabo la investigación de los delitos del orden común, bajo el mando y conducción jurídica de aquel en el ejercicio de esta función, y por la Policía de Apoyo Ministerial, encargada de desempeñar diversas actividades operativas; por lo tanto, corresponderá al Ministerio Público solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas; así como, velar porque los juicios se tramiten con apego a la ley, para que la justicia sea completa, imparcial, pronta y expedita; vigilar el debido cumplimiento de las penas impuestas; representar los intereses de los menores e incapaces, e intervenir en todos los asuntos que la Ley determine.

Es importante lo señalado en el cuarto párrafo de este artículo que a la letra dice: La Procuraduría General de Justicia del Estado es un organismo público independiente, jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que estará integrado por un Procurador General de Justicia del Estado, quien será su titular y representante legal; ocho Fiscales de Distrito, los Fiscales Especializados, los Fiscales Especiales y un Fiscal Electoral, además, de un Consejo de Procuración de Justicia y demás personal que señale su Ley Orgánica, quienes tendrán a su cargo las atribuciones propias de la institución del ministerio público.

b) Comisión de los Derechos Humanos.

El artículo 48 de la constitución local nos dice que: La promoción y protección de los derechos humanos, estará a cargo de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que se denominará Comisión de los Derechos Humanos; tendrá por objeto la defensa, promoción del respeto, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el estado mexicano, fomentará su respeto y observancia, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la Entidad.

2.4. La Administración Pública Municipal en México.

El municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la Federación en su régimen interior. Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional:

“Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

De acuerdo al INAFED (2005) el municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio tiene tres elementos básicos:

- Población. Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- Territorio. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- Gobierno. Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

Una de las tradiciones de las comunidades locales es la de administrarse por sus propias autoridades electas democráticamente. El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno esta característica, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción I del Artículo 115 que establece:

“Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

2.4.1. La Administración Pública Municipal en Chiapas.

En el caso de Chiapas las principales normas que integran el marco jurídico que norma la Administración Pública Municipal son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Título Séptimo. Artículos del 58 al 63.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal.

- Código de la Hacienda Pública Municipal.

Respecto a la administración municipal la Constitución local retoma lo estipulado en el artículo 115 de la Carta Magna en el Título Séptimo como se describe a continuación:

Artículo 58.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas es el Municipio libre.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de Regidores que esta Constitución determina. La competencia que la misma otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 59.- Los Ayuntamientos estarán integrados por:

Un Presidente, un Síndico y tres Regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes.

Un Presidente, un Síndico propietario y un suplente, seis Regidores propietarios y tres suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes.

Un Presidente, un Síndico propietario y un suplente, ocho Regidores propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Además de los Regidores electos por el sistema de mayoría relativa, en los Municipios con población hasta de siete mil quinientos habitantes, los Ayuntamientos se integrarán con dos Regidores más; de siete mil quinientos uno hasta cien mil habitantes, con cuatro Regidores más y, de cien mil uno en adelante, con seis Regidores más, los que serán electos según el principio de representación proporcional. La Ley reglamentaria determinará las fórmulas y procedimientos para la asignación de estas regidurías.

Los agentes y delegados municipales serán nombrados y removidos en sesión plenaria por el Ayuntamiento del que dependan.

Artículo 60.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

- a) Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos;
- b) Saber leer y escribir;
- c) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso;
- d) Ser originario del Municipio, con residencia mínima de un año o ciudadano chiapaneco por nacimiento con una residencia mínima de cinco años en el Municipio de que se trate;
- e) No prestar servicios a gobiernos o instituciones extranjeras; y
- f) Los demás que establezca la legislación respectiva.

Artículo 62.- Los Ayuntamientos ejercerán sus atribuciones conforme a las siguientes bases:

I. Tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con la Ley, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Conforme al párrafo anterior, la Ley establecerá las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; asimismo, las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

II. Los Municipios del Estado tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;
- i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Cuando a juicio de un Ayuntamiento sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna de las funciones o servicios públicos previstos en esta fracción, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

La Ley establecerá las normas generales para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso del Estado considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En todo caso y tratándose de la asociación de Municipios del Estado y uno o más de otras Entidades Federativas, deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas.

Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios públicos señalados en esta fracción, los Municipios observarán lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales.

III. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Ley establezca a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones señaladas en los incisos a) y c) Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado o del Municipio, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

El Congreso del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisará, fiscalizará y en su caso aprobará sus Cuentas Públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.

IV. El Congreso del Estado emitirá las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de las fracciones II y III anteriores;

V. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. La misma señalará los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; asimismo, establecerá las normas de aplicación general para celebrar los convenios con el Estado en materia de servicios públicos y administración de contribuciones;

VI. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Estado elabore proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

VIII. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expida el Congreso del Estado con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 63.- En ningún caso podrán hacerse incorporaciones o segregaciones de un Municipio a otro sin la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el asunto, de conformidad con lo dispuesto por la ley reglamentaria. Su abstención significará aprobación. Dicho trámite deberá contar previamente con la aprobación del Congreso del Estado después de haber oído a los ayuntamientos interesados.

En lo concerniente a la organización de los ayuntamientos la Ley Orgánica Municipal establece en el Título Tercero referente al Régimen Administrativo de los Municipios Capítulo I De la Organización Administrativa de los Municipios, que en su artículo 57, nos dice: Para la mejor organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal, con autorización del Ayuntamiento, podrá crear nuevas dependencias, unidades administrativas u organismos, así como fusionar, modificar o

suprimir los existentes de acuerdo con las necesidades del Municipio y el Presupuesto de Egresos respectivo.

Asimismo, en el artículo 58 señala que para el estudio, planeación y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, el Presidente se auxiliara, por lo menos, con las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del Ayuntamiento.
- II. Tesorería Municipal.
- III. Comandancia de la Policía Municipal ó equivalente. Además, contara con el personal de base y de confianza necesario, de acuerdo con el presupuesto de egresos correspondiente.

Por su parte el artículo 59 señala que los Ayuntamientos podrán contar con una Contraloría Municipal, que tendrá por función verificar permanentemente que las acciones de la administración municipal, se realicen de conformidad a los planes y programas aprobados por el Ayuntamiento; recepcionar las declaraciones de situación patrimonial que presenten los integrantes de la administración pública municipal, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, y presentarlas ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado; vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros, conforme al presupuesto aprobado, auxiliando en lo conducente, al Síndico Municipal en las funciones que al mismo le señala el artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas. Tratándose de la recepción de las declaraciones de situación patrimonial a que se refiere el párrafo anterior, la Contraloría Municipal deberá sujetarse al Sistema Estatal de Coordinación de Registro de Situación Patrimonial, en términos de la ley de la materia. El titular de la Contraloría Municipal, será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Síndico Municipal, quien ejercerá el mando directo sobre aquél.

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.

- 3.1. Antecedentes históricos del Control Externo hasta 1978.
- 3.2. La evolución del Control Externo en México hasta el año 2001.
- 3.3. El Control Interno en la Administración Pública Federal.
- 3.4. El control externo en la Administración Pública de Chiapas.
- 3.5. El control interno en la Administración Pública de Chiapas.

3.1. Antecedentes históricos del Control Externo hasta 1978.

Antes de la conquista, es decir, años antes de 1521, los aztecas contaban ya con procedimientos -aunque muy rudimentarios- para contabilizar sus tributos y bienes, esta misma situación se presentaba en los demás grupos prehispánicos.

Durante el año de 1453 se constituye el Tribunal Mayor de Cuentas por decisión de las Cortes Españolas, integrado por cargos como: Oficial Real, Contador, Tesorero, Veedor, etc., quienes ya en esos tiempos presentaban una relación de sus propiedades y dejaban en garantía una parte de ellos en caso de que posteriormente se presentara algún faltante en las cuentas que manejaban; la función principal de esta Tribunal era la revisión de las cuentas de la Hacienda Real de España, este representa el antecedente más remoto de la función fiscalizadora en México, ya que derivado de esta decisión en España, en el año 1524, se crea este Tribunal en la Nueva España para revisar los tributos que debía pagar Hernán Cortes derivados de la conquista realizada y que consistía en cubrir el "quinto real", es decir, el 20% de las ganancias que se obtuvieran a través de objetos valiosos (oro, piedras preciosas, especies de animales, plantas, etc.), esto debido a que el proceso de conquista era financiado precisamente por las mencionada Cortes Españolas, para asegurar el correcto cumplimiento de este porcentaje el Tribunal asignaba a un contador para cuantificar el tributo y un "veedor" para vigilar y supervisar el procedimiento.

En la época de la colonia, el Tribunal Mayor de Cuentas realizaba la revisión del Estado de la Real Hacienda de la Nueva España, para lo cual le eran presentadas todas las cuentas que debían someterse a examen.

El Tribunal Mayor de Cuentas fue entonces, la institución que por más de tres siglos ejerció la función fiscalizadora en nuestro territorio.

Adam y Becerril (2008, p. 23), mencionan que las leyes de 1542 y 1543 establecieron como obligación rendir cuentas cada tres años por parte de oficiales del fisco con nombramiento real, así como la obligación de enviar un tiento anual que representaba un resumen de lo recibido y lo gastado.

En 1554 se estableció un sistema único de toma de cuentas para los territorios indianos. Este sistema fue el antecedente de lo que, posteriormente sería la creación de los Tribunales de Cuentas de Indias, creados por Felipe III el 24 de agosto de 1605. Estos tribunales perfeccionaron el sistema creado en 1554 y garantizaron para la Corona una rendición periódica de cuentas.

El Tribunal Mayor de Cuentas, que fue creado en el año de 1524, subsiste hasta 1824 cuando se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos la cual establece como facultad del Congreso General tomar, anualmente, las cuentas del Gobierno Federal. Con la firma de la Constitución, el 4 de octubre de 1824, adquiere personalidad legal la Contaduría Mayor de Hacienda.

Consumada la Independencia, en 1824 se proclama la Constitución Federalista, en la que se establece como atribuciones exclusivas del Congreso General fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas del gobierno, para reglamentar lo anterior, ese mismo año, el Gobierno federal expidió un decreto titulado "Sobre el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública" en el cual se determinó desaparecer al Tribunal Mayor de Cuentas y

nace la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, con la atribución principal de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda Pública Federal.

La nueva república Federal estaba constituida por 19 estados y cuatro territorios.

Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824 se expide el decreto Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y da paso a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados, con funciones para examinar y glosar las cuentas de la hacienda y del crédito público. Dos años después, en decreto publicado el 10 de mayo de 1826, se formaliza el reglamento para la sección de hacienda de la Contaduría Mayor.

El reglamento contendría las funciones del Contador Mayor, las de los Contadores de Glosa, las de los oficiales de libros y correspondencia, oficiales de glosa, escribientes, portero y mozo de oficina y las de las ordenanzas.

La Contaduría Mayor quedó integrada por un contador mayor, cuatro contadores primeros, cuatro segundos de glosa, más oficiales, escribientes, portero y mozos.

Tres días después, el 13 de mayo, se emite un decreto para dar cumplimiento a la obligación que establece la Constitución de emitir un reglamento interior para regular las funciones de organismos y oficinas de gobierno. Ante esta obligación, la Contaduría Mayor presenta en la Cámara de Diputados su propio reglamento. En éste detalla las funciones de los responsables del despacho y sus salarios correspondientes.

La ley se emitió el 26 de marzo de 1829; mediante ella, el Contador Mayor de Hacienda autoriza, el 1 de cada mes, el corte de caja de la Tesorería General de la Federación.

En la ley del 21 de mayo de 1831, la sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor quedo facultada para clasificar, calificar y liquidar la deuda pública del interior de la Nación.

La ley del 29 de diciembre de 1836 sienta las bases del ejercicio legislativo de la Nación por medio del Congreso General de la Nación, mismo que se compuso de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Toca a la de Diputados vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda, mediante una comisión formada por cinco personas.

La ley del 14 de marzo de 1838 establece la creación del Tribunal de Revisión de Cuentas con su propia contaduría mayor, bajo la inspección de la Cámara de Diputados, en cumplimiento del artículo 7º. de dicha ley, el 12 de marzo de 1840 surge el reglamento formado por los Contadores Mayores de dicho tribunal.

Debido a una serie de reformas constitucionales entre 1836 y 1853 la Contaduría Mayor de Hacienda fue sustituida momentáneamente por el Tribunal de Cuentas de 1853 a 1857, no mostrando variación sustancial en sus atribuciones. El 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna, Presidente de la República, emitió un decreto en el que señalaba que la Contaduría Mayor de Hacienda tendría el carácter de Tribunal de Cuentas. Sin embargo, el 10 de octubre de 1855 es emitido otro decreto constitucional

que deroga el decreto de noviembre de 1853. Con este decreto la Contaduría Mayor se erige en Tribunal de Cuentas.

Como parte de las medidas de orden de la hacienda pública, el 10 de febrero de 1857 el presidente interino envía al Legislativo un decreto que reestablece la Contaduría Mayor de Hacienda su planta de empleados y sueldos con base en la ley del 6 de mayo de 1826; sus características principales consistían en su autonomía del Poder Ejecutivo Federal, en su carácter de ser un control externo y porque empieza a realizar sugerencias para corregir irregularidades que son detectadas en la revisión y glosa de las cuentas respectivas, sin embargo, por revueltas civiles de aquellos tiempos comienza a operar hasta 1867.

Como medidas para el saneamiento de la economía nacional, el 10 de mayo de 1862 el presidente Benito Juárez envió al Congreso un decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda, en relación con el ordenamiento de los asuntos de la Hacienda Pública.

Mediante este decreto, y por artículo único, el Contador Mayor de Hacienda recibe las facultades para recibir de las secretarías de despacho, oficinas, las corporaciones y los particulares responsables, noticias, instrucciones, expedientes necesarios a la cuenta y razón que serían remitidos sin excusa ni pretexto y con calidad de devolución.

El 15 de junio de 1867, Benito Juárez García entra triunfante a la ciudad de México. Es memorable su frase: "Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz", "en nuestras libres instituciones, el pueblo mexicano es el árbitro de su suerte. Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras no podía elegir a sus mandatarios, he debido, conforme al espíritu de la Constitución, conservar el poder que me había conferido. Terminada la lucha, mi deber es convocar (...) al pueblo para que sin ninguna presión (...) elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos".

El 20 de agosto de 1867, el presidente Juárez emitió un decreto de reforma de la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda que constaba de cuatro artículos. El decreto se envió al C. José María Iglesias, ministro de Hacienda y Crédito Público, para los fines consiguientes.

Como uno de los grandes legados del presidente Benito Juárez, se expide la Ley de los Altos Funcionarios el 3 de noviembre de 1970. Esta ley, primera en su especie en nuestro país, fue de gran valor.

Por otra parte, el Congreso de la Unión envía el 29 de mayo de 1896 a la Presidencia de la República un decreto para organizar la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados. Este decreto fue firmado por R. Dondé, Senador Presidente; Luís G. Labastida, Diputado Vicepresidente; Alejandro Vázquez del Mercado, Senador Secretario, y M. Algara, Diputado Secretario. El decreto fue enviado por Porfirio Díaz al Lic. José Yves Limantour, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público; derivado de lo cual se expide en ese mismo año La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 22 de mayo de 1901 se emite el decreto sobre la conservación e inutilización de libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Porfirio Díaz, dirige al Congreso de la Unión un decreto con la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que deroga a la del 29 de mayo de 1896.

Esta ley establece que la Contaduría Mayor de Hacienda practicará la revisión y glosa de las cuentas anuales de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, así como las de los municipios de los territorios federales; además de ejercer las funciones de vigilancia, que en materia de Hacienda, le encomendara, en forma explícita, las leyes.

En la Constitución de 1917 se estableció la obligación, por parte de la H. Cámara de Diputados, de revisar las Cuentas Públicas dentro del período de sesiones inmediato siguiente al año a que se refieren las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Constitución de 1917, respecto de las promulgadas en 1836 y 1857, establece modificaciones y adiciones que afectan la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda. Como antecedente trascendental, se puede mencionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fechada el 31 de diciembre de 1936.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda fue reformada el 30 de diciembre de 1963 en los artículos 27 y 28, entre dichas reformas destaca: la obligación de las oficinas del Ejecutivo a remitir los estados de contabilidad, que resumiesen sus cuentas anuales, así mismo, se precisaba que este órgano contaba con un año a partir de la recepción de dichos estados para realizar la revisión de gabinete y la glosa respectiva.

3.2. La evolución del Control Externo en México hasta el año 2001.

La fiscalización en los años más recientes tomó un nuevo rumbo a partir de la expedición de la Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda promulgada el 18 de diciembre de 1978, pero en particular con los requerimientos de las reformas administrativas y políticas del período presidencial vigente, atribuyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda definida como el Órgano de Control y Fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la revisión y glosa de la Cuenta Pública Federal, pero haciendo hincapié en que esta revisión y glosa debía tener como objetivo primordial vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos; lo cual constituye hasta estos tiempos una de las demandas más sentidas de la sociedad. Ésta esta última se complementó con el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, expedido el 14 de mayo de 1980, el cual quedó abrogado con el decreto del 5 de agosto de 1988 expedido por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

El 28 de noviembre de 1995, el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República, presentó ante la Cámara de Diputados Federal una iniciativa de reformas a la Constitución y a diversos ordenamientos legales para crear en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación y avanzar en la reforma del gobierno, con el objetivo de que la función pública se ejerza con transparencia, con trato imparcial para la sociedad y se rindan cuentas puntualmente de que el uso de los recursos se apegan a la legalidad, además de vigilar el uso honesto y eficiente de los recursos públicos; la iniciativa conlleva un cambio profundo y estructural

en la vida democrática de la Federación (país, estados, municipios) y fortalece la división de poderes.

Entre las principales características de esta iniciativa, podemos citar:

- El carácter técnico profesional, autónomo y carente de influencia partidista.
- El objeto de fiscalización hacia toda la actividad financiera de los Poderes de la Unión y las Entidades Públicas Federales.
- La facultad de determinar, notificar y exigir directamente el cumplimiento de sus dictámenes y el resarcimiento de daños causados al patrimonio federal.
- Presentar denuncias o querellas derivadas de las irregularidades detectadas mediante el ejercicio de sus facultades.
- Presentar a la Cámara de Diputados un informe de resultados de sus actividades.
- Se prevé mecanismos de defensa para los presuntos responsables de irregularidades para estar en concordancia con los principios de legalidad y el estado de derecho.

El 30 de julio de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales referidas, que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación, conservando en su mayoría el texto y características originales de la iniciativa (en los siguientes apartados se hará referencia a las que se aprobaron y que constituyen hoy en día las ventajas que trae consigo la creación del Órgano de Fiscalización Superior).

Es por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 2000, que se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se crea la entidad denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF).

3.3. El Control Interno en la Administración Pública Federal.

Esta historia de la función fiscalizadora en nuestro país, constituye al mismo tiempo los antecedentes de la auditoría gubernamental en México, resultaría pues incompleto el análisis sino se toma en cuenta la importancia que tiene el surgimiento de los Órganos de Control Interno, pues fueron estos los que dieron pauta a la estandarización de instituciones en los ordenes federal, estatal y municipal, consecuencia que trajo consigo el federalismo a partir de la misma independencia, es decir existe la necesidad al convertirnos en un país independiente de que las normas, instituciones, etc. mantengan congruencia en los tres niveles de gobierno para conducir conjuntamente el desarrollo nacional, primordialmente porque al ser gobierno federal el rector de la planeación nacional envía recursos federales a los estados y municipios para su ejecución.

3.3.1. Antecedentes Históricos del Control Interno en México.

Solares Mendiola (2004: 87) nos dice que mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá y su jurisdicción coincidiría con la del virreinato respectivo. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba a la sazón la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla. Cada Tribunal de Cuentas estaría compuesto por tres contadores de

cuentas, dos contadores de resultas, dos oficiales y un portero con vara de justicia para ejecutar las de los contadores.

Sus atribuciones se refieren principalmente a tomar y fenecer las cuentas presentadas por los oficiales reales y los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales. Habrían de entender también en el cobro de los retrasos en el pago de las deudas al fisco. Para ello, los oficiales reales deberían enviar cada seis meses los cargos que tuvieran contra los deudores y en los tribunales habría libros para el mejor desempeño de esas tareas. El contador más antiguo visitaría anualmente las cajas, haría inventario de cuanto hallase en ellas y comprobaría *si hay dinero* fuera, dando cuenta al virrey o al presidente de la Audiencia para que proceda, averigüe o sentencie.

En nuestro país las constituciones desde el siglo XIX hasta el actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público. No es una aclaración menor. Hay muchos gobernantes que todavía no lo saben.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución de la República, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se facultó al Congreso para que tomara las cuentas del gobierno. Posteriormente, el 16 de noviembre del mismo año, el Congreso Constituyente de 1824 expidió la Ley "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", cuyos puntos fundamentales a tratar eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas; concentrar todas las operaciones en el ministerio de Hacienda; y llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda para que fuera más exacta la cuenta general y permitiera al secretario vigilar las operaciones que desempeñaban las demás oficinas que estaban a su cargo.

El sistema de organización de esta nueva hacienda pública se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. A la Tesorería General de la Federación debían entrar todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados, y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el Gobierno Federal; la Contaduría Mayor, sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y dividida en dos secciones, Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas y su función consistía en el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Despacho de Hacienda, así como el de las de Crédito Público.

Las cuentas anotadas se contenían en una memoria que el secretario del ramo enviaba cada año al Congreso, y es así como se publicó la Ley de 8 de mayo de 1826, que precisó de manera concreta, el contenido que debía tener la denominada Memoria de Hacienda y en ella se establecían reglas especiales sobre la manera de formar la cuenta general del erario. En la ley de ese año se precisaron de manera amplia y categórica las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y se dispuso que este órgano, para la glosa y revisión de cuentas, comunicaría a los inmediatamente responsables los reparos y resultados que ocurrieran en el examen. Asimismo, se atribuye al Contador Mayor de Hacienda la facultad para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de las existencias en numerario y otros efectos de todas las oficinas donde se recibieran caudales de la federación, los cuales se practicaban el 1 de julio de cada año, es decir, al inicio del año económico de entonces. Otra disposición del mismo año señalaba al Contador Mayor de Hacienda como el único capacitado para examinar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la Secretaría del Despacho de

Hacienda, remitiendo al propio secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

En 1829 se estableció que el Contador Mayor de Hacienda autorizara los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procediera a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Con el sistema de desconcentración existente, se instalaron las comisarías generales de hacienda, crédito público y guerra, que dependían de la Tesorería General, por lo que fue necesario expedir la Ley de 21 de mayo de 1831, para que dispusiera que la sección de crédito público de la Contaduría Mayor de Hacienda procediera a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, de acuerdo con las bases establecidas en la Ley de 28 de junio de 1824.

El 29 de diciembre de 1836 se sentaron las bases fundamentales del régimen centralista en la hacienda pública por medio de leyes constitucionales que entre otras cosas instituyeron expresamente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es conveniente comentar los resultados que produjeron los diversos ordenamientos decretados durante el centralismo sobre organización y control de la hacienda pública, basándonos para ello, en los testimonios consignados en las Memorias de los secretarios del ramo. El 28 de julio de 1837, la primera Memoria que se presentó al Congreso fue la de Joaquín Lebrija, que hablaba de las dificultades que se tenían para formar una cuenta completa de la hacienda pública.

En la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se instituyó expresamente la Comisión inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por Ley de 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaría integrado por tres salas: en la primera instancia juzgarían tres contadores mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las secciones de hacienda y de crédito público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Nada se había adelantado respecto de la contabilidad. La inobservancia de las disposiciones, los trastornos públicos, los cambios de sistemas políticos y la falta de congresos, originó que se volviera a presentar la Memoria de hacienda hasta el 31 de enero de 1844. Esta memoria expresaba el gran atraso que guardaba el ramo de contabilidad, debido al sistema oscuro y complicado que se vivía en las oficinas de hacienda. En 1845 se presenta la Memoria siguiente, que insistía en señalar lo vicioso y complicado del sistema de contabilidad que entonces regía, así como la urgencia de una

reforma y, por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extingue el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecen las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ordenadas así la administración y contabilidad en las oficinas de hacienda, en 1853, recién establecida la última dictadura militar de Antonio López de Santa Anna Pérez de Lebrón, se expidió un decreto por el cual se centralizan las rentas públicas, haciéndolas depender del gobierno central; las oficinas recaudadoras quedarían sujetas a las direcciones generales que se crearan, y las distribuidoras a la Tesorería General.

A fin de continuar con las referencias en relación con la Contaduría Mayor de Hacienda, debe mencionarse que el decreto de fecha 26 de noviembre de 1853 restableció el Tribunal de Cuentas extinto, integrado ahora por dos salas, en las cuales se terminaría todo juicio de cuentas. El 10 de octubre de 1855 se derogó el decreto del 26 de noviembre de 1853. Como sección de Tribunal de Cuentas se estableció una Contaduría Mayor encargada de interpretar las cuentas de las oficinas de hacienda, y el 5 de febrero de 1857 la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

Derrocado el régimen dictatorial de Antonio López de Santa Anna, la gestión siguiente procuró instalar un nuevo sistema hacendario, aunque la clase gobernante se oponía totalmente a cambiar el sistema ya implantado. Entre estos cambios, se estableció la supresión de la Dirección General de Impuestos y se disponía que la Secretaría de Hacienda reasumiera las facultades y atribuciones de la dirección ya extinta; fueron suprimidas también la Dirección General de Correos y la contaduría de la misma oficina, determinándose que la parte directiva quedaría a cargo del ministerio de Hacienda; se suprimió también la Dirección General de Contribuciones Directas, disponiendo también que las facultades y obligaciones se ejercieran por la Secretaría de Hacienda; fueron derogadas todas las disposiciones del gobierno anterior que establecían fondos especiales, ordenándose que ingresaran a la Tesorería General los productos líquidos de las rentas; las jefaturas de hacienda y tesorerías departamentales fueron suprimidas y las atribuciones de ambas oficinas serían desempeñadas por los tesoreros de los estados, sin embargo, estas jefaturas fueron restablecidas.

En 1857 tuvo lugar el desconocimiento de la Constitución de 5 de febrero, por parte del presidente Ignacio Comonfort. A él siguió la Guerra de Reforma y después de una pequeña tregua, la de Intervención prolongada hasta 1867. Durante esta época nada se pudo adelantar en la organización de la hacienda pública, y puede decirse que se retrocedió; pero, con el reestablecimiento de la República, el gobierno nacional reorganizó en 1861 la Tesorería General de la Nación y es entonces cuando se dispone que la cuenta general del erario, tanto de productos como de gastos se formara por la Tesorería.

Se publicó la Ley de 17 de julio de 1861, con la cual se trató de salvar la crisis que entonces había producido la cuestión hacendaria y se determinó que las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de las rentas federales entregaran todos sus productos líquidos a la Tesorería General, sujetándose a las órdenes del ministerio de Hacienda. Esta ley también estableció una Junta Superior de Hacienda, compuesta de un presidente y cuatro vocales, encargados de liquidar la deuda nacional, cobrar los créditos activos del erario, administrar y realizar los bienes nacionalizados, percibir ciertos fondos que se le consignaron y distribuir el producto de éstos entre los acreedores de la nación.

Asimismo, se impuso al Ejecutivo la obligación de formar y publicar un presupuesto económico de los gastos públicos. El 10 de mayo de 1862, mediante sendos decretos, se facultó al contador mayor de hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 1 de abril de 1865, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restableció el Tribunal de Cuentas. Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un contador mayor y se agregaron, con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

De acuerdo con las reformas al artículo 72 constitucional, el 13 de noviembre de 1874 se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno, y nombrar a su personal.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda. La organización de la hacienda pública experimentó un progreso considerable en 1881 con la publicación de dos ordenamientos fundamentales: la Ley de 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General de 29 de junio, ambos de ese año. Se establecieron las bases relativas a la presentación de proyectos de presupuesto de egresos, que el Ejecutivo debía presentar anualmente a la Cámara de Diputados, ordenando que los mismos comprendieran todos los gastos u obligaciones que debía reportar el erario federal. Esta ley dio una nueva organización a la Tesorería General al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes con manejos de gastos públicos.

La Tesorería tenía el derecho y la obligación de glosar las cuentas de todas las oficinas recaudadoras y estaba facultada para formular las observaciones que resultaran de la glosa practicada; las oficinas debían contestarlas de manera satisfactoria, y adaptar su contabilidad a la de la Tesorería. En sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectora. El 6 de diciembre se dio a conocer el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda, que sustituía al provisional de 1877.

El 29 de mayo de 1896 se expidió otro decreto que constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ésta, se instituyó el puesto de oficial mayor, por lo que se reforma su reglamento para establecer las obligaciones de ese funcionario, y ampliando las facultades de la Contaduría Mayor mediante la asignación de las siguientes responsabilidades:

- Glosa de la cuenta del Tesorero Federal.
- Glosa de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal y de los Territorios Federales.
- Toma de razón de los despachos civiles y militares.
- Registro de los avisos de fianzas otorgadas a empleados o agentes de manejo de fondos.

- Intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales en el Distrito Federal y en el interior del país, en el Banco Nacional y demás oficinas y establecimientos que determinan las leyes.
- Cuidar que oportunamente le fuera enviada la cuenta de cada año fiscal.
- Formular las observaciones y reparos que resultaron en la glosa.
- Consignar a la Oficina del Timbre las infracciones a la Ley de la materia.
- Consignar a la autoridad judicial competente las responsabilidades criminales o pecuniarias.
- En caso de funcionarios que disfrutasen de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Comisión Inspectora.
- Expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiera sido efectuada.

Años más tarde, el 22 de mayo de 1901 se reglamentó lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda y se expidió una ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904, el presidente Porfirio Díaz expidió una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogaba la anterior de mayo de 1896, y el 15 de diciembre de 1904 se publicó el reglamento respectivo.

Un importante cambio ocurre posteriormente cuando, al promulgarse la Constitución de 1917, se establece la facultad del Poder Legislativo para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar por medio de una comisión legislativa el exacto cumplimiento de sus funciones. En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la Ley de 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectora expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la Contaduría Mayor, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

Posteriormente, en la Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV se confirió al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se establecieron las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que consistían entre otras, en expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República, la declaración de Presidente electo; vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; nombrar a los empleados y jefes de esa entidad; examinar, discutir aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, entre otras, y que se diferenciaban de las facultades exclusivas otorgadas al Senado en cuanto a soberanía, legislación y control por parte del Ejecutivo federal.

Tal fue la aplicación y los resultados de las disposiciones dictadas a partir del restablecimiento del sistema federal hasta el año de 1917, que se creó el Departamento de Contraloría, con el cual se inició una nueva etapa en la historia del control de los fondos públicos.

Se impuso crear un órgano dotado de autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917.

El establecimiento del Departamento de Contraloría obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de

la nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario; la regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la hacienda pública fueron también objetivos que determinaron el establecimiento de este departamento, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

El 17 de noviembre de 1917, la Cámara revisora dio cuenta de las propuestas hechas por el diputado Luis Cabrera, consistentes en agregar al final del artículo 1 "Departamento de Contraloría" un artículo bis, que decía: "El Departamento de Contraloría se organizará bajo la forma de Departamento especial, independiente de la Secretaría de Hacienda y bajo las inmediatas órdenes del Presidente de la República. Comprenderá todo lo relativo a la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, deuda pública, relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados" (Lanz Cárdenas, 1987: 172). En votación económica, la asamblea resolvió tomar en consideración estas propuestas que, pasando a las comisiones respectivas, fueron aceptadas señalándose en el dictamen que se consideraba beneficioso separar el "Departamento de Contabilidad y Glosa" de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para que el mismo se encargara de revisar y comprobar las cuentas del tesorero, de llevar la contabilidad de la nación y también de ejercer una vigilancia constante en el cumplimiento estricto de los presupuestos y órdenes de pago.

Las adiciones y reformas hechas por la Cámara de Diputados a la minuta del proyecto de ley que había aprobado la Cámara de Senadores fueron dadas a conocer a esta Cámara por las comisiones dictaminadoras el 7 de diciembre de 1917. Las comisiones manifestaban en su dictamen que encontraban conveniente aprobar en todas sus partes tales reformas y adiciones, por la necesidad del Ejecutivo de contar con las secretarías y departamentos requeridos para su buen funcionamiento. De esta manera proponían, en el artículo 1 de su proyecto de ley, la adición del Departamento de Contraloría, y en el artículo 13, las funciones de este departamento, que eran las mismas que había aprobado la Cámara de Diputados.

A raíz de estos acontecimientos, se desprendieron una serie de debates y cierta resistencia al implantarse, pues nunca faltan quienes mantienen su obstinado espíritu de apego al sistema o que levantan la voz al sentir afectados sus intereses. El tiempo nos ofrece ejemplos de cómo se fueron venciendo las resistencias doctrinarias, calmando así los apasionamientos y familiarizando a los espíritus con los nuevos sistemas.

Una vez ya instalado este departamento, los órganos que lo conformaban debían estar dotados de funciones específicas, pues de una buena organización dependía que el departamento mencionado saliera airoso de la labor que se le había encomendado; era necesario también que su personal conjugara honestidad y excelente trabajo. La tarea no era nada fácil, pues se vivía una época de reconstrucción en la administración pública, en la que el jefe del Ejecutivo, electo por el pueblo, estaba obligado a cumplir su programa de gobierno y en este cometido, la Contraloría jugaba un papel importante: imprimir a la máquina burocrática la dirección adecuada para alcanzar las metas trazadas.

Por disposición legal, el jefe de este departamento era el contralor general de la nación, cuyo nombramiento y remoción correspondían al presidente de la República. Su actividad

comprendía acuerdos directos con el auditor general, oficial mayor y jefes principales de otras oficinas; atención diaria al público, expedición de memoranda y despacho de telegramas y cartas a través de su secretaría particular.

Este departamento estaba integrado por diversas auditorías y secciones, que llevaban a cabo funciones sustanciales. La Auditoría General era el centro directivo de las mismas y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite o que no se remitiera directamente al contralor. La esfera de acción del auditor general abarcaba la firma de los oficios, notas y telegramas que giraba el departamento, autorización de las órdenes telegráficas que las secretarías de Estado y demás departamentos giraban para la movilización de fondos o pagos, que debían realizar con urgencia las jefaturas de hacienda, las aduanas y las administraciones principales del timbre, entre otras.

Las auditorías y secciones que conformaban la Auditoría General eran: Registro de Correspondencia; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Contaduría; Auditoría de Registro de Libramientos; Guerra y Marina; Glosa Militar; Glosa Civil, a la que correspondían las de Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y Liquidación de Cuentas; Sección y Deuda Pública; Auditoría de Inspección; Servicios de Cuentas Especiales y Estadística; Departamento Consultivo y Jurídico; Caja; Proveeduría; Archivo; Auditorías Regionales; Sección Revisora de Pensiones; Comisión Reorganizadora; Prensa y Sección de Reclamaciones.

A pesar de los graves problemas que atravesaba debido a las circunstancias existentes en México, el Departamento de Contraloría procuró coordinar los servicios públicos; extender la fiscalización a las existencias de mercancías, materiales, mobiliario (pues sucedía que por la falta de ellas se hacían adquisiciones innecesarias con un perjuicio para la hacienda pública); disminuir al mínimo la documentación fiscal; reducir el número de manejadores de fondos y concentrar éstos en el menor número posible de oficinas. Debe recordarse también a las Comisiones de Eficiencia, dependientes del Ejecutivo, creadas en 1926 con la finalidad de que estudiaran la organización de las oficinas a las cuales estuvieran adscritas, y propusieran medidas encaminadas a establecer mejores sistemas de trabajo y reducción de los presupuestos. La Contraloría jugó un papel importante en dichas comisiones a través de sus delegados y de la Comisión Central de Eficiencia que formó en acatamiento a lo dispuesto por el jefe del Ejecutivo.

Posteriormente, surge la nueva Ley Orgánica del citado departamento que obedeció, a que la misma Ley de Secretarías de 25 de diciembre de 1917 no señalaba dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que uno de los motivos que habían tenido los autores de dicha ley para crear la Contraloría había sido el de constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo.

Un problema que enfrentó la comisión encargada del proyecto de la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría fue el relativo a la naturaleza de esta dependencia como uno de los órganos de la administración.

Por una parte, la práctica de los últimos años había hecho pensar que su carácter de departamento administrativo situaba a la Contraloría en un rango inferior al de las secretarías de Estado y en la misma categoría que en los demás departamentos, lo que parecía restarle autoridad para intervenir en todas las cuestiones que le encomendaba su

ley y que representaban una afectación para las oficinas del Ejecutivo. Por otra, las relaciones que tenía y debía tener con dichos órganos, en virtud de su acción controladora y fiscalizadora, hacían concebir la opinión de que la Contraloría fuera colocada en un plano superior o, por lo menos, distinto de ellos, ya que la misma Secretaría de Hacienda no escapaba a la acción de este departamento en sus esenciales propósitos de fiscalización, de vigilancia en los gastos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad.

En cuanto a la nueva estructura de esta ley, se trató de conservar los lineamientos generales de la antigua y agregar los datos aportados por la experiencia, con la expresión jurídica adecuada. Las innovaciones más importantes respecto a la ley orgánica anterior fueron: determinar la competencia general del Departamento en el artículo primero, distribuyendo en seis fracciones las atribuciones del mismo, que eran: 1) Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquéllos que estuvieran bajo la guarda del gobierno federal. 2) Glosa de las cuentas de oficinas y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el mismo gobierno. 3) Contabilidad de la Hacienda Pública Federal. 4) Examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal. 5) Fiscalización en materia de deuda pública. 6) Registro general de funcionarios y empleados de la federación.

Con esta reorganización y conforme al decreto presidencial de fecha 10 de febrero de 1926, que adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, correspondían al Departamento de Contraloría las siguientes facultades: inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del gobierno federal; contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública; contabilidad de la nación; control previo de los egresos del gobierno federal; deuda pública, y relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Esta Ley Orgánica del Departamento de 1926 recogió en su artículo 1, relativo a la competencia de la Contraloría, las facultades ya mencionadas.

El 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la Iniciativa de Ley, por la que el jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado de fecha 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. En otras palabras, la desaparición de este último y la reorganización de la secretaría mencionada para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades —recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas—, como en cuanto a la fiscalización preventiva.

La reforma propuesta se hacía con base en los diversos errores que se suponía se imputaban al Departamento de Contraloría y que se afirmó, afectaban seriamente la regularidad funcional de la administración pública.

Después de una exposición de los diferentes sistemas de control fiscal adoptados en nuestro país a partir de la consumación de la independencia y de los propósitos que impulsaron la creación del departamento, el jefe del Ejecutivo afirmaba que los resultados obtenidos por el establecimiento de la Contraloría estaban muy lejos de corresponder a la

finalidad deseada. Se insistió en un uso indebido de fondos, falta de informes oportunos y exactos sobre la situación financiera del gobierno.

Por todo esto, era necesario simplificar el mecanismo administrativo. Así, la Secretaría de Hacienda asumiría íntegramente las facultades y responsabilidades, tanto de las funciones de manejo de fondos, como las de control previo de egresos y fiscalización de actos y contratos de los que resultaran obligaciones para el gobierno. Para evitar la acumulación de facultades en la Secretaría de Hacienda, se reintegrarían a cada secretaría o departamento todas aquellas facultades que les eran propias en la ejecución de sus presupuestos.

En resumen, el proyecto de ley, materia de la iniciativa, proponía en su artículo 1 fijar la nueva competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su artículo 2 declaraba suprimido el Departamento de Contraloría y, finalmente, en su artículo 3 autorizaba al Ejecutivo Federal a expedir las leyes que fueran necesarias para la observancia de la citada Ley de Secretarías de Estado.

La iniciativa de referencia pasó a las comisiones unidas para su estudio y dictamen. En dicho dictamen, se dijo que ante el grave problema de la vida económica del país, era conveniente la transformación de un organismo que no había cumplido satisfactoriamente su cometido, centralizando en la Secretaría de Hacienda las funciones que le había sido encomendadas; expresaba, además, el deseo de que la reorganización que se proyectaba, inspirada en nobles y elevados propósitos y apoyada en la experiencia administrativa de varios años, respondiera a la esperanza que en ella había depositado el Ejecutivo.

A la luz del decreto que suprimió al Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda concentró las facultades que habían pertenecido a esta institución, mismas que la situaron en un primer plano respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo.

Las facultades conjuntadas por esta Secretaría eran: Captación de ingresos y formulación de los proyectos de Presupuesto de Egresos; bienes nacionales y nacionalizados federales; autorización de actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el gobierno federal; contabilidad general de la federación; glosa preventiva de ingresos y egresos federales; medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la federación; relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; crédito público y deuda pública y pensiones civiles y autorización y revisión de pensiones militares. La Secretaría de Hacienda, por conducto de la Tesorería de la Federación y posteriormente de la Contaduría de la Federación, verificaba la legalidad de las operaciones de ingresos, su debida comprobación y la correcta aplicación de la contabilidad.

En 1933, la Secretaría de Hacienda ejerció las facultades a ella atribuidas, por conducto de la Tesorería de la Federación. Un año después, la Dirección General de Egresos sustituyó a la Tesorería en el ejercicio de algunas de las atribuciones enunciadas. Dicha dirección se ocupó de la vigilancia en la ejecución del Presupuesto de Egresos, de la autorización de órdenes de pago y de la expedición de los certificados prescritos por la ley para la celebración de contratos, y en 1935, con el decreto de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la creación de la Contaduría de la Federación reafirmó la disgregación de las facultades de la Tesorería, al asumir el nuevo órgano las relativas a la

contabilidad de la Federación, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último, las funciones más importantes de inspección y vigilancia dejaron también de pertenecer a la Tesorería, al ser conferidas a la Oficina Central de Inspección Fiscal. El desarrollo económico y social que el país había alcanzado en los años anteriores a 1946, reclamaba la introducción de modificaciones en la organización del Ejecutivo federal, para que estuviera en aptitud de desempeñar en forma más eficaz sus atribuciones.

Con este propósito y para responder a esta necesidad, el presidente Miguel Alemán envió a la Cámara de Diputados una iniciativa proponiendo una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que fue aprobada sin ninguna discusión.

Esta ley fijó genéricamente la competencia de la Secretaría de Hacienda, al igual que la de las demás dependencias del Ejecutivo, asignándole el 44 Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, 1 de enero de 1935. despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y todos aquellos que afectaran al patrimonio de la federación y a la hacienda pública del Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos; dirigir los servicios de inspección y policía fiscales exceptuados los que correspondían a la de bienes nacionales e inspección administrativa; llevar la contabilidad; formular la glosa preventiva de ingresos y egresos; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; manejar la deuda pública; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público y autorizar actos y contratos. Esta Secretaría mantuvo el mayor número de sus atribuciones y su radio de acción se extendió a todo el territorio nacional, no obstante que se le privó de la administración de los bienes nacionales y de la intervención y vigilancia de las obras públicas y adquisiciones.

Es así como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa aparece en la administración pública en virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y bajo su competencia quedaban con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda, que por primera vez vio reducidas sus atribuciones en materia de control. Aun cuando su creación se justificó con base en la necesidad de establecer una estrecha intervención y vigilancia del gobierno en todo lo referente a la construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales, las atribuciones de esta nueva Secretaría abarcaron un ámbito más amplio que el establecido, al encomendarle la intervención en las adquisiciones de toda clase y la realización de estudios para mejorar la organización de la administración pública, además de las ya señaladas como las relativas a la intervención en inversiones de subsidios y participaciones otorgadas por la federación y la Ley de Ingresos; práctica de visitas, reconocimientos de existencias en almacén e inspecciones, con objeto de que la dependencia recién establecida pudiera ejercer sus funciones de vigilancia.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 privó a la Secretaría de Hacienda, de ciertas facultades en materia de control para conferir las a una nueva dependencia: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que operó hasta 1958. En este año, la Secretaría de Hacienda vio reducidas sus atribuciones, por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que transformó a la de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional, y creó la de la Presidencia.

A partir de 1958 la Secretaría de Hacienda tuvo que compartir ciertas facultades con la del Patrimonio Nacional y la de Presidencia, lo cual originó problemas de coordinación, por lo que hubo necesidad de precisar en varias ocasiones sus respectivos ámbitos de actuación, así como establecer diversas comisiones intersecretariales y otros mecanismos con el fin de armonizar el ejercicio de las funciones a ellas atribuidas, sobre todo porque las correspondientes a la Secretaría de la Presidencia no habían quedado definidas con claridad en la citada Ley de Secretarías.

En 1962 se crea una Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto plazo, cuya tarea más importante fue la elaboración del "Plan de Acción Inmediata 1962- 1964", que se orientaba a calcular el monto, la estructura y la forma del financiamiento del gasto y de la inversión nacional, con el propósito de obtener una tasa de crecimiento satisfactoria que hiciera factible la elevación creciente de los niveles de vida de los grandes sectores populares y, por esto, la Comisión formulaba planes y programas que debían someterse a la consideración del jefe del Ejecutivo y a los secretarios de Hacienda y de la Presidencia en forma conjunta.

Inicialmente, la Secretaría de la Presidencia se concibió como un Departamento de Planeación e Inversiones, y después como una secretaría que se encargaría básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto; sin embargo, posteriormente, esto le fue quitado y se le privó de toda intervención en la preparación del presupuesto. Su competencia estaba integrada por las siguientes atribuciones: reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento y planeación de los mismos; coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Estado.

Por otra parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 transformó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional y se le encomendaron las siguientes funciones: poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyeran recursos naturales y los del dominio público y de uso común; proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos; mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales; llevar el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejaran o explotaran bienes y recursos naturales de la nación; intervenir en las adquisiciones de todas clases.

El control administrativo de las Entidades de la Administración Paraestatal quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría de la Presidencia, con base en el decreto de fecha 13 de marzo de 1959, en el que se creó una Junta de Gobierno.

Cabe mencionar, que se expidieron tres leyes para el control, de 1947, 1966 y 1970, que cubrieron la etapa denominada "regulación explícita", por establecer un orden y concierto en el universo anárquico de las entidades paraestatales, y aun cuando por el desequilibrio en ciertas cuotas de poder que provocaron discordancia y deformación en el conjunto de la administración pública, el sistema triangular de control que se integró bajo su amparo

no fue precisamente equilátero, del avance y evolución registrado, merced a sus sucesivas regulaciones se recogieron valiosas experiencias que propiciaron el advenimiento de la reforma administrativa con la cual inició su sexenio el Presidente López Portillo.

La gestión del Presidente López Portillo, se inició con la implantación de una reforma de fondo en la estructura de la administración pública federal, que estuvo constituida por tres ordenamientos básicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y General de Deuda Pública.

Uno de los renglones más importantes de esta transformación orgánica lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión. La creación de esta secretaría fue objeto de una serie de reflexiones sobre las decisiones fundamentales que habían de tomarse en materia macroadministrativa y la necesidad de una secretaría a la que le correspondiera el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación.

Con esta idea sustancial, surge la Secretaría de Programación y Presupuesto con las siguientes atribuciones:

- Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.
- Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de La Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; tramitaciones y registros del gasto público.
- Elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar actos y contratos.
- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación.
- Intervenir en la inversión de los subsidios, en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública federal.
- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República.
- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal.

Las funciones precedentes derivaron de un elaborado proceso de segregación e integración, mediante el cual numerosas atribuciones que se encontraban asignadas a diversas unidades administrativas de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Industria y Comercio y de la misma

Presidencia de la República se segregaron y conjuntaron para conformar la estructura orgánico-funcional de la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto.

La reforma administrativa, considerada como un proceso evolutivo del aparato gubernamental, se ha registrado gradual y paulatinamente en todas las épocas de la vida institucional del país, y es un proceso en marcha permanente que se retroalimenta, pues supone un establecimiento de un sistema de autorregeneración que está en constante vigilancia.

3.3.2. La creación de la SECOGEF.

En 1982, la administración pública debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución de un Estado moderno. Con esta idea, se debían perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos. Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, se requería la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de secretaría de Estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Se reformó entonces la Ley Orgánica de la Administración Pública y se añade dicha secretaría con sus facultades específicas.

Esta Secretaría fue creada con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la nación y se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos. Se le confirió además el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas. El 19 de enero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primer reglamento interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por decreto presidencial publicado el día 30 de julio de 1985.

Posteriormente, con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991 —Fe de erratas de 27 de febrero de 1991—, 27 de julio de 1993 —Fe de erratas de 5 de agosto de 1993— y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia —por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y se le dotó de nuevas atribuciones, con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 12 de abril de 1995, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El análisis realizado permitió identificar áreas de oportunidad muy claras para incrementar la eficiencia y efectividad del sistema de control y evaluación gubernamental entre ellas:

- Otorgar facultades de sanción a todos los Contralores Internos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (cerca de 230) y no sólo a los contralores de las coordinadoras sectoriales (menos de 20).
- Profesionalizar al personal mediante la capacitación, sobre todo en materias vinculadas con la atención a la ciudadanía en la aplicación de responsabilidades.
- Reorientar la función fiscalizadora hacia las áreas sustantivas y las de contacto entre la ciudadanía y la institución.
- Fortalecer la participación y atención a los usuarios, mediante la instalación de áreas de atención y quejas.

A continuación se describe la asignación de facultades de sanción a los contralores internos de las dependencias y entidades, así como las medidas tomadas para profesionalizar al personal de los OIC. Las acciones restantes se presentan en secciones posteriores en las que se incluyen consideraciones y elementos de apoyo adicionales para las mismas.

Para ampliar el marco legal de los órganos internos de control en las dependencias y entidades, se modificaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dichas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996 y entraron en vigor el 1 de enero de 1997. Estas

reformas legales se instrumentan con el fin de que las atribuciones de las contralorías internas como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en la SECODAM.

En congruencia con estas reformas, el 29 de septiembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al Reglamento Interior de la Secodam. Expresamente, en el artículo 26, fracciones III y IV, se precisan las facultades de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, y los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades. (López Presa, 1998 pp. 312-314).

Es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado. En este sentido, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades —instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública— y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en los que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades, a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Con las reformas al reglamento, se apoyó e impulsó este propósito, cuyos fines fundamentales eran determinar la competencia de las unidades administrativas de la secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les correspondía realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y propiciar una organización de carácter institucional que permitiera que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realizara bajo un esquema de eficiencia que permitiera la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tenía encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se dio respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitieran hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requería ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañaran la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos. En febrero de 1992 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cambia de denominación al de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). El 15 de julio de 1992 se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En 1997 se faculta a la Secretaría para establecer, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales COMPRANET, con el fin modernizar y de dar mayor transparencia a las compras que hace el Gobierno Federal, aplicandose posteriormente a los demás ordenes de gobierno e instituciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 cual prevé como uno de sus objetivos rectores el abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la Administración Pública Federal.

El 16 de julio de 2001 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (abrogando el de 1995). El 13 de marzo de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el 31 de julio de ese año, el titular de la Secodam dio a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

En los antecedentes históricos del Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 2006 encontramos que el 10 de abril de 2003, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. Cabe destacar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, constituye el primer ordenamiento legal en la materia, cuyo objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento confiere atribuciones a la Secretaría de la Función Pública para emitir los criterios y establecer los programas generales del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente; dar seguimiento a la implantación y operación de ese Servicio en cada dependencia y, en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento y, para revisar de manera periódica y selectiva la operación del Servicio en las diversas dependencias.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se sustituye la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la

denominación actual de Secretaría de la Función Pública, así como se adicionan a las atribuciones que anteriormente tenía conferidas la Secretaría, las de dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal conforme a la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcance de sus normas, así como las relativas a promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico y a fijar normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.

En este contexto, la Secretaría de la Función Pública cumple con una tarea primordial en toda organización y administración, ya que se le puede identificar como el órgano de control del Poder Ejecutivo.

Por sus funciones y atribuciones su acción va mas allá de la auditoría interna que venía operando hasta antes de su creación, abarcando en la actualidad aspectos tales como:

- Norma, coordina y ejecuta, la función de fiscalización dentro del Poder Ejecutivo Federal.
- Coordina el Registro Patrimonial de Servidores Públicos al Servicio de la Federación.
- Coordina la recepción y atención a quejas y denuncias de la ciudadanía.
- Participa en la revisión y emite opinión preliminar a la promulgación de leyes, decretos y demás ordenamientos, para buscar que su contenido involucre, implícitamente, medidas que aseguren el control de las funciones y acciones. Además, es responsable directa de la normatividad en materia de adquisiciones y de obra pública.

Es conveniente mencionar que la creación de la Secretaría de la Función Pública no es una acción aislada del Poder Ejecutivo, toda vez que la misma se realiza en su oportunidad dentro de del marco de la Renovación Moral de la Sociedad por lo que se instrumentan acciones y la legislación complementaria, dentro de la que se destaca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y en toda la República en materia de fuero federal.

3.4. El control externo en la administración pública de Chiapas.

La función fiscalizadora en el Estado de Chiapas surge con el nacimiento mismo de los Estados Unidos Mexicanos, una vez consumada la Independencia – como ya fue citado- se forma el Congreso General de la Nación Mexicana, mismo que decreta el 31 de Enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación y el 4 de Octubre del mismo año la primera Constitución Política de México, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalaban en sus artículos 32 y 161 fracción VIII respectivamente, como una obligación de los Estados "...remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los Ingresos y Egresos de todas las Tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del Estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril...". (OFSCE, 2005 p. 1)

El 14 de Septiembre de 1824 cuando Chiapas, por voluntad de sus habitantes y a través de un plebiscito, se incorpora a la República Mexicana surge La Junta Suprema Provisional antecedente de lo que hoy es el Congreso Local, la cual el 14 de Noviembre

de 1824 jura el Acta Constitutiva y la citada Constitución Federal; estas fueron precisamente las primeras actividades legislativas del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

En 1826 durante el período del primer Gobernador del Estado don Manuel José de Rojas y estando casi al término de sus funciones el primer Congreso Local "el Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Chiapas" el cual tendría un periodo muy corto de funciones, un año, se decreta también la primera Constitución del Estado de Chiapas la que en su Art. 38 fracción IV confiere como atribución del Congreso "aprobar o reprobado las Cuentas de todos los caudales Públicos del Estado...".

Independientemente de los vaivenes políticos de la primera mitad del siglo XIX, esta atribución se mantuvo sin cambios sustanciales.

El 08 de mayo de 1876 y por Decreto del Ejecutivo del Estado, se crea dentro de la Secretaría de Gobierno, la Sección de Glosa de Cuenta de Gastos, para vigilar el gasto público en todos los ramos administrativos.

El 18 de julio de 1877, la IX Legislatura Constitucional declara nulo y como atentatorio a la Constitución Política del Estado, el Decreto del 08 de mayo de 1876, desapareciendo en consecuencia la Sección de Glosa de Cuenta de Gastos, ya que esta no debía depender del Poder Ejecutivo, al ser una función propia del Legislativo.

Por su parte Ruíz Abreu (1994) nos dice que es hasta el año de 1893 siendo Gobernador del Estado el Lic. Emilio Rabasa y durante la XVIII Legislatura se reforma la Constitución del Estado y se decreta la nueva Constitución Política del Estado de Chiapas y surge la Contaduría Mayor de Glosa, en el Art. 36 de dicha constitución señala "en la Secretaría del Congreso habrá una sección de glosa para el examen de las Cuentas de los caudales públicos del Estado en todos sus ramos dependerá exclusivamente del Congreso y en su receso de la diputación permanente".

El 29 de Abril de 1897, durante el gobierno del Coronel Francisco León y la XIX Legislatura se decreta la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa, manteniendo esta la misma atribución antes descrita.

En 1921 durante el período de gobierno del Gral. Tiburcio Fernández Ruíz y de la XXVIII Legislatura se decreta la Constitución Política del Estado de Chiapas reformada, de la cual desaparece la Contaduría Mayor de Glosa y surge la figura de la Contaduría General de Glosa incorporándose como facultades del Congreso en el Art. 33 las siguientes:

XVI.- Nombrar y remover al Contador General de Glosa;

...

XXI.- Examinar la Cuenta que anualmente le presenten el Ejecutivo y los Ayuntamientos, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas según el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y la justificación de ellas;

XXII.- Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto cumplimiento de la Contaduría General de Glosa;

...

En el año de 1940 siendo Gobernador el Lic. Efraín A. Gutiérrez y estando en funciones la XXXVII Legislatura se decreta el Reglamento Interior del H. Congreso del Estado de Chiapas, incorporándose a este y retomando su anterior denominación la Contaduría Mayor de Glosa y estableciéndose lo siguiente:

Art. 177.- La Contaduría Mayor de Glosa dependerá directamente del Congreso del Estado, y será el conducto por el cual el propio Congreso ejerza la facultad de glosar las Cuentas de cobro e inversión de los caudales Públicos que anualmente serán señalados de conformidad con la fracción VI del Art. 33 de la Constitución Política Local.

Art. 178.- La expresada Contaduría Mayor de Glosa tendrá el personal siguiente: un Contador Mayor; un Contador Auxiliar; dos Mecnógrafos de Segunda y un Mozo de Oficios; cuyos nombramientos los expedirá el Congreso en los mismos términos que el personal de la Secretaría.

Art. 179.- La expresada Contaduría Mayor de Glosa tendrá las atribuciones que le señalan los artículos del 506 al 513 de la Ley de Hacienda vigente y sus obligaciones quedan prescritas en su Reglamento que lo comprenden del artículo 514 al 517 de la propia ley de Hacienda.

Art. 180.- El Contador Mayor deberá rendir mensualmente al Congreso un Informe General de sus labores, sin perjuicio de que en cada caso le dé cuenta de las irregularidades que aparecieren tanto en sus funciones Hacendarias, como en su organización.

En 1960 estando como Gobernador el Dr. Samuel León Brindis y durante la XLVII Legislatura se modifica el Reglamento Interior abarcando ahora el capítulo de la Contaduría Mayor de Glosa del Art. 174 al 197, sin mayores cambios de lo ya establecido, únicamente en lo relativo a su estructura, sustituyendo a los dos Mecnógrafos de Segunda por Mecnógrafos "A" y "B" e incrementando un Glosador y un Glosador Auxiliar.

Para el año de 1978 bajo el gobierno del Lic. Salomón González Blanco y durante la LIII Legislatura, la Ley de Hacienda cuya última reforma había tenido lugar cerca de 25 años atrás y que establecía alguna de las atribuciones de la Contaduría Mayor de Glosa era considerada obsoleta y demasiado flexible, ya que confería a la referida Contaduría en su Art. 853 "facultades para aprobar a su entero arbitrio y en forma absoluta, las Cuentas de las Tesorerías Municipales y expedir los finiquitos respectivos, sin tomarse en cuenta a la Comisión de Hacienda de la Cámara, a la cual está subalternada directamente..."

Por lo anterior se lleva a cabo la reforma de dicha ley, de tal manera que la Contaduría Mayor de Glosa, para aprobar las Cuentas y extender los finiquitos de las Tesorerías Municipales, tendría que pedir ahora la autorización y aprobación del H. Congreso del Estado.

Así también en 1982 durante el gobierno del C. Juan Sábines Gutiérrez y en el período de la LIV Legislatura se modifica el Reglamento Interior del H. Congreso del Estado de Chiapas conservando la Contaduría Mayor de Glosa en su mayoría lo establecido en el Reglamento de 1960, pero abarcando ahora del Art. 200 al 203, destacando únicamente que en esta ocasión no se describe su estructura, sino solo menciona en el Art. 201 " la expresada Contaduría Mayor de Glosa tendrá el personal necesario a su función, cuyos nombramientos los expedirá el Congreso..."

En el año de 1987 estando como Gobernador el Gral. Absalón Castellanos Domínguez durante la LVI Legislatura se decreta la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas y surge al mismo tiempo y cambiando de denominación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Chiapas, así como el Reglamento Interior del propio Congreso, destacándose en el primer documento el artículo 16 fracción 23 que confiere al Congreso una nueva atribución “recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda las comprobaciones de Gasto Público y, en su caso, realizar las auditorías que estime necesarias a los Órganos de Gobierno del Estado, de los Municipios y de las Instituciones que reciban Subsidios Estatal y Municipal;” en los demás documentos resalta la marcada dependencia de la Contaduría Mayor de Hacienda hacia el H. Congreso del Estado al establecerse en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda como funciones de la Comisión de Hacienda las siguientes:

- I.- Recibir del Gobierno del Estado, Ayuntamientos Municipales y demás organismos que establece el artículo 1º. de esta ley, la información y datos que integran la Cuenta Pública, la que será turnada a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.
- II.- Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de visitas, inspecciones y auditorías que estime convenientes.
- III.- Establecer la organización de la Contaduría Mayor de Hacienda y dictar las medidas que estime pertinentes, para que ésta cumpla sus funciones; y

Así también los siguientes artículos del Reglamento Interior del Congreso del Estado:

Art. 204.- la Contaduría Mayor de Hacienda tendrá las atribuciones que le señala la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el presente Reglamento y las que le atribuya la Comisión de Hacienda.

Art. 206.- El Reglamento Interior propio de la Contaduría Mayor de Hacienda, fijará las facultades y obligaciones que correspondan al Subcontador Mayor, Director de Obra Pública y Adquisiciones, Funcionarios, empleados y demás personal de la propia Contaduría, independientemente de las facultades que les otorgue la Comisión Permanente o el Presidente de la Gran Comisión.

Es el 23 de octubre del 2001, al inicio del sexenio del gobernador en turno el C. Pablo Salazar Mendiguchía y durante la LX Legislatura que mediante el Decreto 235 se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas para crear lo que hoy es el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Dos son los aspectos más relevantes de esta reforma: primero la incorporación del Poder Judicial y del mismo Legislativo como sujetos de fiscalización, así como los Organismos Autónomos del Estado; y segundo que la Fiscalización no se limitara a una revisión de los Ingresos y Egresos, sino que incluirá la fiscalización del cumplimiento de los programas y funciones gubernamentales.

Como consecuencia de esta reforma constitucional se emite el 25 de octubre del mismo año, mediante Decreto 236, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, la cual regula la organización y atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Es importante destacar que si bien dicho mandato otorga a éste autonomía técnica, presupuestal y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, el H. Congreso del

Estado por conducto de la Comisión de Vigilancia se encargará de coordinar y evaluar el funcionamiento de la Entidad fiscalizadora.

Con la finalidad de crear normas secundarias que formen, estructuren y precisen lo mayor posible el funcionamiento de la Entidad encargada de la fiscalización, el 13 de Noviembre del 2001 se decreta el Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas que precisa la estructura, atribuciones, facultades delegables y las unidades de apoyo para el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

3.5. El control interno en la Administración Pública de Chiapas.

Como señalamos en el capítulo II el Gobierno del Estado de Chiapas esta constituido por tres poderes, Poder Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial, los cuales en el transcurso de su existencia han establecido diversas estrategias de control.

Es el mismo caso de los 118 ayuntamientos del estado, los cuales en el ejercicio de su autonomía municipal han establecido sus mecanismos de control interno, los cuales serán reseñados posteriormente.

En el caso del Poder Ejecutivo, el Manual de Organización de la ex Contraloría General (2006, p. 4) permite visualizar la evolución del control interno de la siguiente manera:

Podemos decir que la Administración Pública Estatal nace con el Estado mismo, el 14 de septiembre de 1824, cuando Chiapas por voluntad de sus habitantes y a través de un plebiscito, se incorpora a la República Mexicana; a partir de entonces se empiezan a crear instituciones con el objetivo de atender las demandas de la población.

El 08 de mayo de 1876 y por Decreto del Ejecutivo del Estado, se crea dentro de la Secretaría de Gobierno, la sección de glosa de cuenta de gastos, para vigilar el gasto público en todos los ramos administrativos.

El 18 de julio de 1877, la IX Legislatura Constitucional declara nulo y como atentatorio a la Constitución Política del Estado, el decreto del 08 de mayo de 1876, desapareciendo en consecuencia la sección de glosa de cuenta de gastos.

No obstante lo anterior, a finales de 1952 y por instrucciones del entonces Gobernador del Estado Lic. Efraín Aranda Osorio, se crea dentro de la Secretaría de Gobierno el Departamento de Contraloría el cual tuvo vigencia hasta 1976.

Fue en 1977 cuando por efecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se crea la Contraloría como un Área de Apoyo Técnico y Operativo dependiente del Ejecutivo del Estado y en 1983 se crea la Unidad Administrativa denominada Contraloría General de Gobierno.

Para asegurarse del funcionamiento adecuado de las oficinas y servidores públicos que manejan, administran o custodian fondos y valores o ejecuten obras al cuidado del Gobierno del Estado, se acuerda la creación de las Contralorías Internas en las Dependencias y Entidades que forman parte de la Administración Pública, según el Periódico Oficial No. 20 publicado el 18 de mayo de 1988.

Con las reformas que se hicieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública, según Decreto No. 08 publicado en el Periódico Oficial de diciembre de 1988, la Contraloría pasó a ser Contraloría General.

Por acuerdo del Ejecutivo del Estado publicado en el Periódico Oficial No. 116 de fecha 23 de enero de 1991, se adscriben con esa misma fecha las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, a la Contraloría General.

Con el propósito de hacer más eficiente la función de prevención y control de los funcionarios públicos del Estado; así como fomentar la participación ciudadana se crean delegaciones regionales a partir de agosto de 1996.

El 24 de diciembre del año 2008 se publica en el Periódico Oficial del Estado el Decreto No. 019 mediante el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, en el que se incluye el cambio de denominación de la Contraloría General a Secretaría de la Función Pública, vigente a partir del 01 de enero del 2009.

Actualmente las funciones inherentes al control interno de dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, son realizadas por las Contralorías Internas y Comisarios Públicos, respectivamente, al efecto el artículo 30 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal faculta a la Secretaría de la Función Pública para "Normar y controlar la actividad que realicen los órganos internos de control y comisarios públicos en el ejercicio de sus funciones, dentro de la Administración Pública Estatal; de igual forma, vigilar y supervisar que se cumplan las normas y criterios de prevención, control y vigilancia. Asimismo la fracción XVI le otorga la facultad para "Designar y remover en los términos de la legislación aplicable, a los Contralores Internos y Comisarios Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal".

En el caso del Poder Judicial las estrategias de control interno son realizadas por dos instancias, en cuanto a la administración de recursos le concierne a la Contraloría Interna, en cuanto a su funcionamiento operativo estas acciones son desarrolladas por el Consejo de la Judicatura a través de la Visitaduría.

Respecto a la administración municipal la Ley Orgánica Municipal en su artículo 46 señala entre otras la siguientes atribuciones de los Síndicos, fracción II Vigilar las actividades de la administración pública municipal, proponiendo las medidas que estime convenientes ante el ayuntamiento, para su mejoramiento y mayor eficacia; fracción IV Vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros, conforme al presupuesto aprobado.

Asimismo, la misma Ley en su artículo 59 contempla lo siguiente: "Los ayuntamientos podrán contar con una contraloría municipal, que tendrá por función verificar permanentemente que las acciones de la administración municipal, se realicen de conformidad a los planes y programas aprobados por el ayuntamiento; recepcionar las declaraciones de situación patrimonial que presenten los integrantes de la administración pública municipal, en términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de chiapas, y presentarlas ante el órgano de fiscalización superior del congreso del estado; vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros, conforme al presupuesto aprobado, auxiliando en lo conducente, al síndico municipal en las funciones que al mismo le señala el artículo 46 de esta ley". El último párrafo de este artículo señala "El titular de la contraloría municipal, será nombrado por el ayuntamiento a propuesta del síndico municipal, quien ejercerá el mando directo sobre aquél".

CAPÍTULO CUARTO

PANORAMA ECONÓMICO Y SOCIAL DE CHIAPAS.

- 4.1. Generalidades.
- 4.2. Desigualdades Sociales.
- 4.3. Educación.
- 4.5. Comunicaciones y Transportes.
- 4.6. Ingresos.
- 4.7. Derecho a una vivienda digna.
- 4.8. Recursos Naturales.

4.1. Generalidades.

Chiapas tiene una extensión territorial de 74 mil 415 km², que representa el 3.8 por ciento de la superficie del país, ubicándose como el octavo estado más grande de México. Chiapas se sitúa entre los paralelos 14° 32' y 17° 59' de latitud norte y los meridianos 90° 22' y 94° 15' de longitud oeste. Limita al norte con el estado de Tabasco; al este con la República de Guatemala, al sur con el océano Pacífico y al oeste con los estados de Oaxaca y Veracruz.

En el territorio chiapaneco existen 19 mil 386 localidades, distribuidas en 118 municipios que se agrupan en nueve regiones geoeconómicas: I Centro, II Altos, III Fronteriza, IV Frailesca, V Norte, VI Selva, VII Sierra, VIII Soconusco y IX Istmo-Costa.

En el estado se concentra aproximadamente 30 por ciento del agua superficial del país, producto de los ríos Grijalva, Usumacinta, Lacantúm, Jataté; las presas Belisario Domínguez, Nezahualcóyotl, Peñitas y Chicoasén; y de los lagos de Montebello, Colón y Miramar, que dan origen a diez cuencas hidrológicas, siendo la más importante del país la del Río Grijalva.

Chiapas tiene 43 áreas naturales protegidas, entre las que destacan las reservas de la biosfera por ser patrimonio de la humanidad: Montes Azules, que tiene la región hidrológica más grande de México y una de las más ricas comunidades vegetales del mundo. La Encrucijada, que posee los manglares más altos del Pacífico americano, siendo la única comunidad anegadiza de selva baja de la República Mexicana. El Triunfo, caracterizado por bosques de niebla y selva tropical. La biodiversidad de la flora chiapaneca compuesta por bosques, selvas y vegetación acuática, hace que 73 por ciento de la superficie estatal tenga vocación forestal. Chiapas ocupa el segundo lugar nacional de mayor superficie forestal y el segundo lugar en volumen maderable.

De acuerdo a los Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre del 2005, somos cerca de 4 millones 300 mil chiapanecos, cifra que nos ubica como la séptima entidad más habitada del país. Aproximadamente la mitad de la población tiene menos de 20 años de edad, jóvenes que demandan servicios educativos y de salud, así como fuentes de empleo. Las mujeres constituyen 51 por ciento del total de la población, participando activamente en la vida política, económica y social del estado.

Chiapas, como otros estados del sureste mexicano, tiene una composición pluriétnica y pluricultural. Según el INEGI (2005), 957,255 pertenecen a un pueblo indígena en Chiapas. Los porcentajes pueden variar según los criterios utilizados en las encuestas. (Anexos 1 y 2)

Por un lado se establecen criterios visibles como hablar una lengua indígena o mantener el traje tradicional, y por el otro prevalece el criterio de la auto identificación como indígena.

Un millón 136 mil chiapanecos son indígenas, agrupados principalmente en nueve etnias, cada una con identidad propia, patrones religiosos, culturales y formas de gobierno particulares. En la entidad existen 12 pueblos indios: tseltal, tsotsil, ch'ol, zoque, tojol-ab'al, kanjobal, mam, chuj, mochó, kakchiquel, lacandón y jacalteco.

El 81,5% de la población indígena se concentra en tres regiones: los Altos, el Norte y la Selva. Los grupos indígenas predominantes son:

Tzeltal – 37.9% de la población indígena total

Tzotzil – 33.5%

Chol – 16.9%

zoque – 4.6%

Tojolabal – 4.5%

Los grupos Mame, Chuj, Kanjobal, Jacalteco, Lacandón, Kakchikel, Mochó (Motozintleco), Quiché e Ixil forman los otros restantes 2,7% de la población indígena del estado.

La tasa de fecundidad del estado fue la segunda más alta del país en 2007: 2,4 niños/as por cada mujer.

De acuerdo al Anuario Estadístico de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Chiapas 2005, la población indígena es joven: el 32.8% de la población total indígena tenía de 5 a 14 años en 2005.

El patrón de distribución de la población se sustenta en dos vertientes: una atomizada dispersión rural y una concentración urbana; 52 de cada cien chiapanecos viven en 19 mil 237 localidades menores de 2 mil 500 habitantes, mientras que 32 de cada 100 viven en las únicas 22 localidades mayores de 15 mil habitantes. Las principales ciudades son Tuxtla Gutiérrez, Tapachula de Córdova y Ordóñez, San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Comitán de Domínguez y Palenque.

4.2. Desigualdades Sociales.

Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), desde el año 2000, Chiapas es el segundo estado con mayor grado de marginación en el país. En su estudio de 2005, se detecta que los municipios ubicados en los Altos de Chiapas son los que representan los grados de mayor marginación. Sin embargo, el municipio de Sitalá, ubicado en la zona Norte-Selva ocupa el segundo lugar dentro de los municipios más marginados a nivel nacional. Para llegar a estas conclusiones, el CONAPO estudia los porcentajes de la “población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades físicas”.

El estado de Chiapas ocupa el último lugar nacional en el Índice de Desarrollo Humano y el segundo lugar en marginación, de sus 118 municipios 53 se consideran de “muy alto” y 40 de “alto” grado de marginación. La pobreza se encuentra más extendida en las zonas rurales que urbanas, ocho de cada diez chiapanecos en poblaciones rurales se encuentran en pobreza extrema, cuyo gasto en consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaria o canasta básica, mientras que en las zonas urbanas la cifra es de cinco pobres por cada diez habitantes.

4.3. Educación.

Los indicadores educativos reflejan una serie de problemas persistentes. En analfabetismo ocupamos el primer lugar nacional, con 21.3 por ciento. El promedio de escolaridad es de 6.6 años. En eficiencia terminal en primaria tenemos el tercer lugar

más bajo de la nación con 85.6 por ciento y en secundaria del 72.8 por ciento, cuando la media nacional es 79.6 por ciento. En educación superior el índice de absorción es el más bajo del país, sólo el 55.3 por ciento de los egresados de educación media ingresan al nivel superior.

El CONAPO registra que el 42.76% de la población chiapaneca de quince años o más no tiene primaria completa y el 20.4% no ha recibido ninguna forma de instrucción formal.

La educación ha sido tradicionalmente el instrumento de las políticas indigenistas que pretendían “aculturar” y asimilar a los indígenas a la cultura nacional mexicana, no permitiendo ni la manifestación ni el desarrollo de su propia cultura. Por otra parte, un gran número de comunidades indígenas nunca han tenido acceso a la educación pública. Por estos motivos la educación se convirtió en una de las principales demandas de la lucha zapatista y uno de los principales ejes de su proyecto autónomo. La educación zapatista pretende recuperar y desarrollar la cosmovisión indígena y consolidar su proyecto rebelde. En contenido y estructura se alejan del modelo oficial.

4.3.1. Acceso a la educación por la población indígena.

El 14.1% de la población de 6 a 14 años no asiste a la escuela actualmente.

El 24.9% de la población del estado no habla español.

El promedio de la escolaridad de la población indígena de más de 15 años es de 3.9 años en 2005.

4.3.2. Analfabetismo.

Según los Resultados definitivos del INEGI (2005) Chiapas tiene el nivel más alto en el país en cuanto al analfabetismo. (Anexos 1 y 2)

El 9.6% de la población general chiapaneca de 8 a 14 años no sabe leer ni escribir (promedio nacional: 3.3%).

El 21.4 % de la población general chiapaneca de 15 años o más no sabe leer ni escribir. El 39.2% de la población indígena que tiene 15 años o más es analfabeta.

El 27.9% de todos los hombres de la población indígena son analfabetas y el 50.1% de todas las mujeres.

4.4. Salud.

Por toda una serie de políticas discriminatorias la mayoría de las comunidades indígenas no han tenido el acceso al sistema de salud mexicano. La falta de recursos y la lejanía de algunas comunidades de los grandes centros urbanos ha llevado a la agudización y reproducción de enfermedades fácilmente curables. (Anexos 3 y 4)

4.4.1. Carencia de servicios de salud.

Según el Anuario Estadístico de la Secretaría de Salud (2005), en Chiapas, se cuenta con menos de un médico por 1000 habitantes, lo cual es la cifra más baja de todo el país. La situación podría ser aún peor, en particular en lo que se refiere a mortalidad infantil en las zonas rurales de Chiapas, ya que no existen estadísticas oficiales confiables (se calcula

un subregistro del 80% de la población). Se acepta oficialmente la falta de acceso de más de un millón de chiapanecos a los centros de salud (cerca de 25% de los habitantes del estado), en su mayoría indígenas.

En materia de salud, las condiciones ambientales propician la aparición de enfermedades endémicas tales como dengue, paludismo, oncocercosis, además el tracoma año con año registra el 50 por ciento del total de casos que ocurren en el país. La mortalidad general de 2001 a 2005, osciló en cifras cercanas a las 400 defunciones por 100 mil habitantes, ocupando el primer lugar la diabetes mellitus, con una tasa de 36.84 por 100 mil habitantes, en segundo lugar las enfermedades isquémicas del corazón y en tercer lugar la cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado.

La tasa de mortalidad materna durante el periodo 2001-2005, fue en promedio de 6.16 por 10 mil nacidos vivos registrados. Las principales causas de muerte fueron la hemorragia, la eclampsia y la sepsis.

La mortalidad infantil, durante los años recientes, registró una tasa promedio de 9.5 por mil nacidos vivos registrados, siendo las principales causas de defunciones asfixia, trauma al nacimiento, enfermedades infecciosas intestinales y las infecciones respiratorias agudas bajas.

4.4.2. Desnutrición.

El Prontuario Estadístico de Chiapas (2005) señala que el estado de Chiapas ocupa el segundo lugar de desnutrición en el país, después de Guerrero. Más de la mitad de los municipios padecen de este problema. Sesenta municipios presentan desnutrición severa, 36 con importante grado de desnutrición, 13 con moderada y solo dos con desnutrición leve según el Gobierno del Estado a finales del año 2006.

La desnutrición es la séptima causa de morbilidad en el estado de Chiapas y la décima causa de la mortalidad. En 1994, era la sexta causa de mortalidad entre gente indígena.

La desnutrición en la población indígena es del 71.6% en 2008.

En Chiapas, según datos del IV Censo Nacional de Talla 2004, el 29 por ciento padece algún grado de desnutrición (175 mil 70 niños y niñas). De éstos, 64 mil 716 presentan alto riesgo nutricional, distribuidos principalmente en 28 municipios con altas prevalencias de desnutrición y considerados como prioritarios de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

4.4.3. Mortalidad (General).

Los niveles de mortalidad en Chiapas son de los más altos en el país. Las enfermedades infecciosas ocupan 8 de las 10 causas principales de enfermedad.

Las respiratorias representan unos 59%, seguidas de las intestinales (causadas por la falta de agua potable y drenaje) que representan un 31%. En los municipios indígenas, la tuberculosis es la 11ª causa de la muerte (la 16ª en todo el país).

Chiapas ocupa el cuarto lugar a nivel nacional de mujeres infectadas con VIH. Con el incremento constante de emigración del estado, el riesgo de contagio de VIH se ha incrementado también.

a) Mortalidad Infantil.

Según el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), en 2007, Chiapas contaba con 176.124 niños desnutridos, y con base en las tendencias actuales, para el 2020 serían casi 93 mil. En las localidades rurales e indígenas de alto grado de marginación, la tasa de mortalidad infantil es de 75 por cada mil menores, equivalente a los indicadores que se reportan en los países del África subsahariana.

En 2006, nacieron 132.205 niños en Chiapas, y de estos 1.146 no lograron sobrevivir su primer año. En 2007, la tasa de mortalidad infantil era 21.7 por cada 1000 nacidos vivos, la segunda más alta del país.

b) Mortalidad Materna.

La muerte materna afecta principalmente a las mujeres pobres y tiene como causas la deficiencia y la inaccesibilidad a los servicios de salud, tanto como la desnutrición, la violencia familiar, así como los embarazos prematuros y no deseados y los abortos mal practicados.

La media de los países industrializados es de 10 muertes de mujeres por cada 100.000 nacimientos.

En México, 51 mujeres mueren por 100.000 nacimientos.

En Chiapas, 117 mujeres mueren por 100.000 recién nacidos, ocupando así el tercer lugar en el ámbito nacional.

Las regiones que registraron un mayor número de casos de muerte materna durante el período 1999 a 2002 son la Selva y los Altos, regiones indígenas mayoritariamente.

Según resultados del II Censo de Población y Vivienda del INEGI 2005, el 74.1 por ciento de las viviendas chiapanecas cuenta con servicios de agua entubada, cifra que se sitúa por debajo de la media nacional, que es de 87.8 por ciento. El 77.3 por ciento cuenta con el servicio de drenaje y/o fosa séptica, mientras que el promedio nacional es de 86.7. El 94.1 por ciento de las viviendas disponen de energía eléctrica, ubicándose debajo de la media nacional que es de 96.6 por ciento. El 32.9 por ciento de las viviendas en Chiapas aún tiene piso de tierra, cifra superior a la del promedio del país que es de 11 por ciento.

Nuestra posición es estratégica: de los 23 municipios mexicanos que se ubican en la línea divisoria internacional sur, 18 son chiapanecos, con Guatemala compartimos 658.5 km, que constituyen 58 por ciento de la Frontera Sur de México. Chiapas debe ser artífice del intercambio comercial que se establezca con Centro y Sudamérica. Hoy por hoy la frontera sur es punto neurálgico, no sólo para Chiapas, sino para México en su conjunto.

4.5. Comunicaciones y Transportes.

En materia de comunicaciones y transportes, actualmente contamos con una red de carreteras federales y estatales conformada por 23 mil 185 km que comunican a las principales ciudades del estado. En los últimos tiempos, se ha modernizado y ampliado nuestro sistema carretero con las autopistas Tuxtla Gutiérrez-San Cristóbal de Las Casas y Tuxtla Gutiérrez-Cosoleacaque, que enlazan a Chiapas con la red de carreteras de los estados de Oaxaca, Veracruz, Puebla y Distrito Federal; de esta forma creamos más alternativas para consolidar el intercambio de productos y servicios con el resto del país.

El estado dispone de los aeropuertos internacionales de Tapachula y Ángel Albino Corzo, que comunican al estado con diferentes destinos. Este último se ubica a 40 minutos del centro de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez y es el más moderno del país por el nivel tecnológico que posee y cuenta con una gama de servicios importantes, para la promoción del turismo y el desarrollo del comercio.

Puerto Chiapas tiene un parque industrial con una superficie de 2 millones 340 mil m²; al considerarse puerto de altura, garantiza su vocación comercial, industrial y pesquera. Se han destinado importantes recursos para su modernización con el propósito de atraer inversiones para que sea utilizado como ruta comercial del océano Pacífico, conectando a Chiapas con Asia, Estados Unidos de América, Canadá, Sudamérica y con el resto del mundo, vía Canal de Panamá.

4.6. Ingresos

En Chiapas, la Población Económicamente Activa (PEA) representa 35.8 por ciento del total de sus habitantes. El principal sector generador de empleos es el primario, con 39.9 por ciento de la fuerza laboral ocupada, predominando la actividad agrícola.

En el estado domina el modelo de agricultura de subsistencia, que no permite excedentes agrícolas con los que tener ingresos económicos. Las reformas estructurales neoliberales enfocadas en la apertura comercial a los mercados extranjeros y el abandono de las políticas públicas para la protección del campo ha empobrecido a los campesinos.

A más de 10 años de la firma del TLC en 1994 el salario mínimo nacional ha perdido el 20% de su poder adquisitivo.

El salario mínimo actual es de aproximadamente 49.50 pesos al día (el equivalente de USD4).

El ingreso de los pueblos indígenas per capita representa sólo un 32% del ingreso de los no indígenas en el estado.

Hay 304,018 indígenas empleados en el estado de Chiapas: el 42% (122,345) no registran ingresos. Otro 42% (127,682) sobreviven por debajo de un salario mínimo mensual. Sólo el 9.9% de la población indígena chiapaneca gana de uno a dos salarios mínimos mensuales.

83% de la población indígena está ocupada en la agricultura, en comparación con 58.3% de la población general de Chiapas. 5.5% de la gente indígena trabaja en la industria y otro 8.6% en servicios.

Chiapas es el estado con mayor concentración del ingreso monetario entre pocas personas o familias a nivel nacional, con una medida equivalente a la que se presenta en los países africanos más pobres. También tiene la mayor desigualdad en distribución del ingreso monetario en nivel nacional.

Chiapas recibió el año 2006, 807.6 millones de dólares en remesas, ocupando el sitio 11 entre las entidades que reciben más remesas al nivel nacional.

En el sector secundario la PEA es del 16.3 por ciento, constituida principalmente por micro y pequeñas empresas agroindustriales. Con el 43.6 por ciento de la PEA trabajando en el sector comercio y servicios, se observa una terciarización de la economía chiapaneca, y como detonador los servicios turísticos, por las innumerables riquezas culturales y naturales de la entidad. Además, la exportación de café, plátano y mango principalmente a Estados Unidos de América, Suiza y Alemania es trascendente para la captación de divisas.

El maíz es el cultivo de mayor relevancia en Chiapas, por formar parte de su cultura y ser el principal sustento de la mayoría de las familias rurales. La producción anual de 1 millón 403 mil toneladas de maíz nos ubica en el quinto lugar nacional en este rubro. En términos de su valor comercial, su contribución anual es alrededor de 2 mil 537 millones de pesos, siendo la región Frailesca donde se cultiva la mayor cantidad del maíz que produce el estado de Chiapas.

Gracias al tenaz esfuerzo de caficultores chiapanecos, al año se producen alrededor de 637 mil toneladas de este aromático, con un valor económico de mil 608 millones de pesos anuales, cifra que equivale a 44.5 por ciento del valor de la producción nacional. Somos el primer productor y exportador mundial de café orgánico; su elevada calidad es reconocida por varios países y avalada por la Organic Crop Improvent Association y el Institut fur arktokologie, distinguidas agencias certificadoras.

4.7. Derecho a una vivienda digna

Chiapas es el primer estado en la República mexicana en cuanto a la riqueza en agua (el 30% del agua superficial del país, concentrado sobre todo en Montes Azules) y energía hidroeléctrica (el 54% de la energía del país se genera en una sola cuenca chiapaneca, El Grijalva). Es paradójico que pese a ello sigan existiendo comunidades indígenas que no cuentan con la luz eléctrica ni con agua entubada, debido a la inequidad existente en el estado.

Un gran porcentaje de los hogares de la población indígena no cumplen con las condiciones mínimas de una vivienda digna. El CONAPO (2005) señala de manera general que en Chiapas:

Un 25.9% de la población no dispone de agua entubada.

Un 5.88% no tiene energía eléctrica.

Un 22.7% no dispone de drenaje ni de servicio sanitario.

Un 32.9% mantienen piso de tierra.

El 85.7% de la población indígena cocina con leña o carbón.

Tierra

Chiapas es un estado donde la reforma agraria implementada tras la Revolución Mexicana no llegó a efectuarse. La tierra ha quedado en manos de unos pocos terratenientes. Este hecho convirtió la tierra en uno de los principales factores de conflictividad social, que se ha profundizado con el tiempo. La búsqueda de tierras generó sobre todo a partir de los 50's, un complejo proceso de migración hacia la Selva Lacandona. A esto hay que añadir que en los años 70 el gobierno estatal decidió otorgar a unas pocas familias de la etnia lacandona más de 600 mil hectáreas de la Selva sin haber satisfecho las necesidades de la restante y creciente población indígena y campesina. Esto es uno de los factores por los cuales la Selva hoy en día es uno de los escenarios de mayor conflictividad. En el año 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución permitiendo que la tierra comunal y ejidal pueda ser sujeta a la compra-venta libre (antes estaba prohibido, protegiendo la tierra comunal y ejidal). Dicha reforma hizo explotar la movilización social en todo el país, y su derogación fue una de las principales demandas del levantamiento armado de 1994.

Para la implementación de esta reforma el gobierno implementa los Programas de Certificación Ejidal y Comunal PROCEDE y PROCECOM, para facilitar la compra-venta de las tierras y profundizar la destrucción del tejido comunitario.

Chiapas ocupa el segundo lugar a nivel nacional en el número de ejidos, con un total de 1.887. El 17% de tierra en Chiapas es colectiva.

Al año 2003, el 37% de los ejidos no habían entrado al PROCEDE.

En diciembre de 2006, el gobierno cerró formalmente el programa PROCEDE. En Chiapas se llegaron a registrar más de dos mil 883 hectáreas. Todavía existe la posibilidad de inscribirse en el Registro Agrario Nacional para continuar la medición, certificación y titulación de los derechos a la tierra a través del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

Se ha denunciado que la regularización de tierras ha tenido un impacto contrainsurgente en los recientes casos de enfrentamientos entre bases de apoyo y, la organización social OPDDIC (Organización para la Defensa de los Derechos Indígenas y Campesinos) principalmente. La mayoría de los casos tienen que ver con tierras recuperadas por los zapatistas después del levantamiento de 1994 y en los que, la normalización de pertenencia se ha dado en favor de integrantes de la OPDDIC, por ejemplo en la zona de Chilón. En otras regiones, como la de Agua Azul, se enfrentan dos visiones opuestas acerca de que la función de la tierra: como tierra ancestral que no es para vender o como tierra con un potencial de ser vendida o rentada para proyectos ecoturísticos. La comunidad de Roberto Barrios (zona Norte) se inscribió en mayo de 2008 en el Registro Agrario Nacional y con este hecho se abrió la puerta a la entrada de dichos proyectos.

Otro proyecto impulsado recientemente por el estado de Chiapas ha sido el de las "Ciudades Rurales". Se planteó para el año de 2008 la construcción de ocho ciudades rurales, llegando a un total de 25 durante el sexenio del gobernador Juan Sabines. En estas nuevas urbanizaciones el estado pensó reubicar a 31.050 personas actualmente

ubicadas en comunidades alejadas de infraestructura y recursos estatales, con una idea de reestructurar la economía campesina y combatir la dispersión demográfica de Chiapas. Su posible función contrainsurgente y de control social es un peligro que denunciaron investigadores e integrantes de la sociedad civil en el Encuentro Nacional contra PROCEDA y PROCECOM (2006). Actualmente solo se ha establecido una ciudad rural llamada San Juan del Grijalva.

4.8. Recursos Naturales.

Chiapas guarda una gran diversidad animal y vegetal debido a su posición geográfica.

Se conserva una superficie significativa de los bosques, destacando por su gran biodiversidad la Selva Lacandona.

En las últimas décadas esta superficie sufrió una fuerte degradación a raíz de la explotación maderera y ganadera, así como de la fuerte presión humana sobre la tierra. A esto se añade una serie de políticas gubernamentales contradictorias – que por un lado intentan promover la conservación, pero por otro ha seguido instrumentalizando como una fuente de recursos naturales mercantilizables.

En este contexto se superponen macroproyectos de “conservación ambiental” como el Corredor Biológico Mesoamericano, o el Proyecto de Desarrollo Social, Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (PRODESIS) y otros como el Plan Puebla-Panamá que siendo el proyecto de modernización y reordenamiento territorial permitiría acceso y extracción de los recursos naturales.

Frente a estos proyectos en los que la conservación es defendida para que la biodiversidad pueda ser aprovechada con fines mercantiles se proponen alternativas desde las comunidades de modo que puedan seguir conviviendo con la naturaleza. Organizaciones como el EZLN, la ARIC-ID-UU (Asociación Rural de Interés Colectivo Independiente y Democrática Unión de Uniones) están implementando nuevas técnicas de cultivo y decidiendo sus propios planes de manejo sustentable.

Chiapas cuenta con un litoral de 260 km en el océano Pacífico, 87 mil 984 km² de zona exclusiva de explotación, 11 mil 734 km² de plataforma continental y 1 mil 100 km² de aguas continentales. La riqueza biológica se manifiesta en el potencial pesquero que es del orden de las 21 mil toneladas anuales capturables, de tiburón, lisa, crustáceos y camarón, como principales especies.

4.8.1. Agua/Hidroelectricidad

En Chiapas, se concentra el 30% del agua superficial del país. Chiapas cuenta con los dos ríos más caudalosos del país: el Usumacinta y el Grijalva.

La región hidroeléctrica más grande del país se encuentra en La Reserva de la Biosfera de Montes Azules.

De las más de 10 cuencas hidróticas en Chiapas, la más importante es la del Río Grijalva, que genera el 54% de la energía hidroeléctrica del país.

En los últimos años, Chiapas ha sufrido en forma creciente por fuertes lluvias que han provocado serias inundaciones en varias partes del estado. Las catástrofes naturales de este tipo tienen que ver con el calentamiento global y con la fuerte tala de árboles que se está llevando a cabo.

4.8.2. Petróleo

Chiapas es un estado importante no sólo por el petróleo que ya se produce, sino también por las reservas que quedan por explotar.

En 2001, Chiapas produjo 17,5 millones de barriles de petróleo crudo, equivalente al 21% de la producción nacional.

Existen 118 pozos petroleros ubicados en el norte del estado.

En 2002, Pemex hizo planes de invertir 63 mil millones de pesos durante los siguientes cinco años en el sureste de México. El 32% se destinaba para la perforación y producción del petróleo.

Aunque Pemex niega que haya proyectos de exploración de petróleo en la Selva Lacandona, en Chiapas sus proyectos han incluido a los municipios de Palenque, Ocosingo, Benemérito de Las Américas y Marqués de Comillas todos en la región Selva. Y ha iniciado proyectos de exploración en los municipios de Las Margaritas, Independencia, La Trinitaria y Maravilla Tenejapa en la región Fronteriza.

La actividad petrolera en el norte del estado es muy importante. En los municipios de Juárez, Ostucán, Pichucalco y Reforma existen 116 pozos petroleros que en el año 2005 tuvieron una producción aproximada de 11 millones de barriles de petróleo crudo. Respecto al gas natural, se produjo un volumen de 137.4 miles de millones de pies cúbicos, el 7.8 por ciento de la producción nacional.

4.8.3. Gas Natural

En 2001, se produjo en Chiapas un volumen de 222.964 millones de pies cúbicos que representa el 47% de la producción nacional.

Por sus características, el complejo hidroeléctrico de Chiapas es el más grande e importante del país, destacan sus cuatro gigantescas centrales: La Angostura, Malpaso, Peñitas y Chicoasén, esta última ocupa el tercer lugar mundial en altura de cortina. La poderosa cuenca hidrológica del Río Grijalva posee 33 unidades de producción que generan 12 mil gigawatts netos por hora, cifra equivalente a 46

El 13 de marzo de 2007, el EZLN declaró a una parte de Huitepec en los Altos de Chiapas, cerca de San Cristóbal de Las Casas, una “área natural protegida y reserva ecológica comunitaria zapatista”. Se ubica en los mismos terrenos del Área Natural Protegida Huitepec-Los Alcanfores que fue posteriormente creada por el gobierno estatal, según se ha denunciado, sin consultar a la población de la zona y amenazada con ser desalojada.

4.8.5. Biodiversidad

Existe un interés importante de corporaciones transnacionales y farmacéuticas en Chiapas y su “oro verde”, en particular por la posibilidad de crear patentes basados en plantas medicinales.

Se reconocen en Chiapas:

19 tipos de vegetación;
cerca de 8.500 especies de plantas;
180 especies de mamíferos;
666 especies de aves;
227 especies de reptiles;
92 especies de anfibios; y
más de 1.200 especies de mariposas.

4.8.6. Ecoturismo

El ecoturismo es una de las formas de sacar provecho financiero de la riqueza natural de los pueblos. Si bien desde proyectos gubernamentales es una de las formas para generar ingresos para los pueblos indígenas, por otra parte es cuestionado por sujetarlos a las reglas y demandas del mercado. El ecoturismo como turismo “alternativo” tiene implicaciones culturales por cuanto la realidad comunitaria y territorial debe adecuarse a las expectativas foráneas. Ante la falta de oportunidades para preservar la soberanía alimentaria el ecoturismo fomenta en muchas ocasiones la pérdida de prácticas culturales ligadas a la tierra.

Con el re-lanzamiento del PPP en 2006, y otros proyectos federales y regionales impulsados por el Banco Mundial, Chiapas ha entrado en una etapa de “economía política” con megaproyectos para el desarrollo económico y turístico de la zona. Estos proyectos incluyen la “Estrategia para el Desarrollo de los Estados del Sur” (EDES); la propuesta para el desarrollo de Chiapas, Oaxaca y Guerrero de 2007 planteada por la Comisión del Sur-Sureste de la Cámara de Diputados, “Programa del Sur”; y la “Declaración de Comitán”, un documento de desarrollo para el estado de Chiapas hecho por el ex gobernador de Chiapas Roberto Albores Guillén (1998-2000) y sus asesores. Roberto Albores Guillén propone construir un “nuevo Cancún” (una de las zonas más turísticas de México) en el norte de Chiapas. Una de las prioridades del gobierno de Juan Sabines ha sido la construcción de la autopista San Cristóbal de las Casas-Palenque.

El megaproyecto infraestructural también incluye la internacionalización del aeropuerto de Palenque, la construcción de grandes cadenas hoteleras, áreas comerciales, un campo de golf y un parque temático natural en Agua Azul. Apunta a la creación de un “corredor turístico” o “el primer desarrollo ecoarqueológico del país”.

Hay denominados "hoteles de ecoturismo" en la Selva Lacandona, como en Boca Chajul, el río Tzendales y Laguna Lacanjá (en construcción) patrocinados por transnacionales como la Ford Motor Company. Existe la amenaza de que se utilicen como centros de turismo científico para el saqueo de material genético contenido en la biodiversidad sin el control del gobierno.

Denuncias en contra de proyectos ecoturísticos desde las comunidades indígenas incluyen:

- La compra y privatización de tierra ejidal.
- Los desplazamientos de comunidades indígenas en áreas estratégicas.
- La explotación de las costumbres y tradiciones indígenas sólo para entretener a los turistas.
- La conversión en negocios a los recursos naturales.
- La destrucción del medioambiente: la tala y saqueo de los árboles, contaminación del agua.
- La llegada de drogas y otros vicios a las áreas rurales y antes aisladas.

La empresa turística es una sólida alternativa de desarrollo económico, en la actualidad la infraestructura hotelera está integrada por 491 hoteles con 12 mil 122 cuartos de hospedaje y más de 960 establecimientos de alimentos y bebidas ofrecen sus servicios a cerca de 2 millones de turistas nacionales y extranjeros que nos visitan anualmente.

CAPÍTULO QUINTO

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL.

- 5.1. El papel del estado en la definición de políticas públicas.
- 5.2. Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública.
- 5.3. ¿Cliente o Ciudadano?
- 5.4. La crisis económica del nuevo milenio y su efecto en la sociedad.
- 5.5. La evaluación social de las políticas públicas.

5.1. El papel del estado en la definición de políticas públicas.

La situación socio-económica del estado de Chiapas, planteada en el Capítulo Cuarto obliga a reflexionar sobre el papel del estado en la definición de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad; al efecto se realizará el análisis de la orientación del estado moderno en los países capitalistas, en particular en América Latina.

Durante las últimas tres décadas hemos asistido al establecimiento de un modelo de gobierno apropiado al modelo económico que ha permeado al mundo occidental, el llamado "neoliberalismo" ha requerido de un gobierno "eficaz"; este "nuevo paradigma de la gestión pública", nos lleva a reflexionar acerca de la utilidad así como las limitaciones de los conceptos y las técnicas provenientes de esta orientación, que ha tenido un carácter rector en las reformas estatales conocidas como de "segunda generación". El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como New Public Management (NPM), aunque se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina.

Significativamente, una vez transcurrido el activo proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del "Consenso de Washington", haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 pone a consideración un conjunto de medidas que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las "principales instituciones gubernamentales" (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.) (Bresser, 2001: 4).

Por su parte Suleiman (2000: 4) nos dice que acorde con estos principios, las reformas encaradas por los países de la OCDE han puesto el acento en (...) "organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos (...); en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos (...); en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público".

Por su parte Oszlak (1999: 9), De este modo, la nueva "generación" de reformas prioriza una serie de transformaciones "hacia adentro" del Estado apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del management, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia "exitosa" acumulada en el sector privado durante las últimas décadas. Sobre esta suposición existe hoy, en el seno de los analistas y estudiosos del tema, una alta coincidencia. Sin embargo, aún con todo su potencial para contribuir a

fortalecer la labor del Estado, los especialistas plantean la necesidad de circunscribir su utilidad.

Actualmente autores como Echevarria y Mendoza (1999: 40-41) ponen en tela de juicio los fundamentos ideológicos y culturales a partir de los cuales cobran sentido un conjunto de técnicas y prácticas de “aparente neutralidad”. En este sentido, (...) “la limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas”.

Por otra parte, la experiencia internacional señala que -en la mayoría de los casos- la incorporación de las técnicas del management no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado. Desde esta óptica, se rescata el componente político que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no sólo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios.

Particularizando ya en el caso de América Latina, Joaquín y Losada (1999, p. 4) se preguntan acerca de la posibilidad real y la conveniencia de introducir una lógica “gerencial”, dando por supuesto que dicho modelo superará al tradicional weberiano, en países donde la mayoría de sus administraciones públicas se caracterizan por la pervivencia de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo; del mismo modo, especialistas de la OCDE, aceptan cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región. Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión “favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción”.

5.2. Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública

No es de extrañar que el movimiento de la reforma del sector público se haya difundido con tanto entusiasmo en el mundo. Hood (1991: 15) afirma que gravita en torno a ella el supuesto -o creencia- que su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos”. En el marco de este emprendimiento, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (en inglés, New Public Management) se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta.

Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como “un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella” (Ingraham, 1997: 326), el denominado “modelo convencional” de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor - en algún sentido-”(Pollit y Bouckaert, 2000: 45). En correspondencia con esta definición básica, la etapa inicial de la reforma se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

En esencia, los principios y técnicas que configuran el “management público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de “public management” como reemplazante del término “administración pública”, se destacaban los beneficios que traería aparejada “una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general” (Perry y Kraemer, 1983: 10). A diferencia, en Francia, Alemania y los países nórdicos, los especialistas continúan utilizando con mayor asiduidad la expresión “administración pública”, lo que sugiere cierta resistencia al uso del nuevo concepto, basada en la desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional.

Precisamente, puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la obra conocida como la “Reinvención del Gobierno”. El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el “Análisis de la Actuación Nacional”, con el objeto de impulsar “un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.” (Gore, 1993: 7).

Aberbach y Rockman (1999: 45) al hacer uno de los primeros diagnósticos de la NPR recalcan las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental “llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existen...” Mientras que las burocracias estatales centralizadas se corresponden con los patrones culturales de la primera mitad del siglo XX, hoy el desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información. Principalmente, el movimiento modernizador, pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización). De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva.

Lawrence y Thompson (1999: 261) han sistematizado los diversos conceptos que tuvieron mayor influencia en el modelo estadounidense, partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler en su famoso libro "Reinventando el Gobierno". Los principios que, según los autores, guiarían la acción modernizadora son las denominadas "CincoR": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención", "Realineación" y "Reconceptualización".

"Reestructurar" significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. La consigna "el gobierno debería eliminar lo que no necesita" implica afrontar el arduo desafío de resolver «qué cosas» debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos. Supuestamente, la reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. En principio, se apunta a suprimir lo que es obsoleto, la duplicación (incluida la superposición de programas) y la eliminación tanto de «privilegios de especial interés» como de todo aquello que no sea "transparente". (Lawrence y Thompson, 1999: 261).

"Reingeniería" es un concepto de cambio organizacional que se ha difundido con mucha fuerza en los años noventa y que propone, en esencia, «empezar de nuevo», más que tratar de «arreglar» los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el "papeleo" innecesario y redundante. La consigna «trabajar mejor» va de la mano del «costo menor» pero, como pone de manifiesto un autor, muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera, creando un grave contrasentido: "buscar un gran ahorro a corto plazo puede socavar un esfuerzo mayor de mejorar la gestión e incrementar los costes a largo plazo" (Kettl, 1997: 23).

Aún más, el énfasis puesto en la reducción del gasto puede atentar contra el propósito de sostener servicios públicos de calidad aunque, esto dependerá en gran medida de los diferentes contextos y del rol que cumplan los avances tecnológicos y la pertinencia de su puesta marcha.

"Reinventar" es crear en el seno de la administración pública una "cultura de espíritu empresarial" que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Ahora, las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas (Lawrence y Thompson, 1999: 262); "Colocar a los clientes en primer lugar", según prescribe el Informe NPR, implica captar su punto de vista (a través de encuestas u otras técnicas de esta naturaleza) como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios. En los casos en que el monopolio estatal fuera inevitable, las organizaciones deberían adoptar un perfil más acorde con el de las "empresas de negocios" (Aberbach y Rockman, 1999: 13).

A la reinvención le sucede la "Realineación". Definida la estrategia de mercado, los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado. Realignar a la organización y al personal detrás de los objetivos establecidos no es otra cosa que cumplir con el dictado según el cual "la estructura sigue a la estrategia". "La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinvención. Sin embargo, mientras que la reinvención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización" (Lawrence y Thompson, 1999: 263).

Las experiencias en la administración estadounidense indican que el paso inicial de la realineación es el establecimiento de un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar.

La noción de "Reconceptualización", apunta básicamente a mejorar en todas sus dimensiones al ciclo de aprendizaje organizacional. Reconceptualizar es desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. De este modo, podrá crearse una cultura diferente en la gestión pública, que involucre a su agentes en lo que ha dado en llamarse una "visión compartida sobre el futuro". Para alcanzar un proceso de reconceptualización exitoso es imprescindible reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la cooptación de "gerentes públicos" con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia, de manera tal de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos.

En términos generales, los documentos de la OCDE rescatan estos principios, aunque cuestionan la "versión restringida" del New Public Management, asentada sobre tres valores básicos (la trilogía economía, eficacia y eficiencia) y con énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. En los lineamientos directrices aportados por esta organización se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (OCDE, 1995: 33).

5.3. ¿Cliente o Ciudadano?

En general, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen - en el marco de la NGP- como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Sin embargo, cabe resaltar -a más de una década de puesta en marcha de este tipo de experiencias (sobre todo en Europa)- lo que pudieran considerarse como limitaciones intrínsecas a este nuevo modelo, dado el escaso grado de implementación de algunos de sus preceptos. Como lo ha constatado la OCDE, son muy pocos los países miembros donde el resarcimiento tiene fuerza reglamentaria y no es meramente una declaración de principio. De la misma forma, también la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede "(...) es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión" (OCDE, 1996: 34).

De este modo, los dos componentes de esta propuesta que implican una transferencia concreta de recursos hacia los usuarios, tanto monetarios como de poder de decisión, resultan los más difíciles de implantar.

Asimismo, el énfasis puesto en la figura del "cliente" ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses (prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etc.) que entran en juego a la hora de tomar decisiones sobre los servicios públicos, sino también por la concepción de "ciudadano" que lleva implícita esta perspectiva, más alejada de ciertas consideraciones en términos de legitimidad, igualdad y acceso. Incluso llega a caracterizarse a este nuevo enfoque como «una negación de la ciudadanía», en tanto la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor (...) "convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores" (Carroll: 302).

Por estas razones, para algunos autores, la NGP peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social holístico, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general. En su lugar, el ciudadano es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores: el ciudadano es paciente, o padre, o pasajero, dependiendo del contexto.

En términos de Richards (1994: 56), pensar el sujeto perceptor como ciudadano es sustancialmente diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado. Por lo tanto, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debería combinarse con la promoción de una ciudadanía activa, más acorde con una perspectiva "socio-céntrica" que "mercado-céntrica", si los objetivos de reforma también propugnan un mayor fortalecimiento de la sociedad civil.

5.4. La crisis económica del nuevo milenio y su efecto en la sociedad.

La crisis económica mundial actual, la primera del nuevo milenio, ha provocado una nueva discusión acerca del papel del estado en la definición de políticas públicas; hemos observado como en los Estados Unidos de Norteamérica, el gobierno se ha avocado a establecer un programa financiero de apoyo a las grandes empresas, lo cual es entendible si se piensa en la protección del empleo y en el cuidado de las finanzas públicas; sin embargo, visto desde la perspectiva social no es exagerado concluir que en

un estado capitalista, se protege al capital por encima de los intereses de las mayorías ciudadanas.

Esta crisis mundial ha revivido la discusión del papel del estado en la economía, y hace ver que el trasladar las estrategias gerenciales al ámbito de la administración pública, no es garantía de eficiencia ni eficacia, situación que había sido considerada desde hace algunos años por pensadores de la talla de Bernardo Kliksberg, quien en el año 2003, planteo de manera precisa los riesgos del mercado al mencionar que: "Otra causa es la desvalorización de las políticas públicas, esta idea de que se puede sin el Estado, que el Estado es un desecho histórico. Hay un gurú de la alta gerencia, un vigoroso pensador canadiense, Henry Mintzberg, de la Universidad de McGill, que reflexionando sobre la gerencia pública y la gerencia privada en la Harvard Business Review..., señala con ironía que la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno "es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada". Creer que sin instrumentos de política pública se pueden combatir los problemas centrales, ha llevado en América Latina a reducir indiscriminadamente la institucionalidad pública, desprestigiar la función pública y casi desarticularla. Hay diversas instituciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, que hoy señalan continuamente que ha habido dos errores serios al respecto. Uno de ellos era creer que el Estado puede hacerlo todo. Otro, el de las últimas décadas, creer que sin un Estado eficiente puede haber desarrollo sostenido." (Kliksberg, 2003: 10).

De lo anterior se desprende la necesidad de eficientar al gobierno, el cual debe de retomar su papel necesario, indispensable, en el establecimiento de políticas públicas orientadas al desarrollo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. Un papel importante lo constituye el aplicar estrategias que permitan medir el grado de satisfacción ciudadana, ya que es la ciudadanía la que finalmente mejora o empeora su calidad de vida, como consecuencia de la acción gubernamental.

En este sentido, es necesario que cada dependencia y entidad de la Administración Pública Estatal, implante las estrategias de evaluación necesarias para evaluar durante la ejecución de las políticas públicas el grado de satisfacción de la población, lo que se traducirá en una retroalimentación oportuna del proceso de planeación y en su caso, aplicar las medidas preventivas y correctivas que procedan.

5.5. La evaluación social de las políticas públicas.

5.5.1. Concepto de Evaluación.

De acuerdo al Glosario de Términos de la Administración Pública Federal (2006) la evaluación es el "Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas".

La revisión y evaluación de los resultados de los programas y proyectos del gobierno representa un tipo de examen más completo, su enfoque es sobre programas autorizados, más que sobre los recursos utilizados en los mismos, sobre resultados, más que sobre insumos. Esta clase de evaluación todavía está en fase de evolución, de ahí la importancia de contribuir a su establecimiento como estrategia de evaluación, en donde la satisfacción social juega un rol de primer orden.

Por su parte, el Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público (1982: 344), señala que el propósito principal de la evaluación de los resultados de un programa es proporcionar información a aquellos responsables de la autorización, financiamiento y ejecución del programa, sobre su rendimiento en comparación con lo deseado, esperado y planeado. La evaluación incluye una investigación sobre los resultados o beneficios logrados y averigua si efectivamente el programa está logrando las metas establecidas.

El proceso de evaluar la gestión pública tiene como objetivo el de prevenir, corregir o valorar las acciones emprendidas o realizadas por las agencias gubernamentales en el marco general de la política de desarrollo nacional.

En este sentido, la evaluación de la gestión pública no es un fin en sí mismo, ni puede pretenderse como ejercicio teórico. La evaluación es un medio a través del cual se promueve que las acciones de gobierno conduzcan a la satisfacción de los objetivos predeterminados por las demandas políticas, sociales y económicas de la sociedad. La evaluación cobra así una importancia principal: ser instrumento para promover mejoras a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el contexto comprometido de los fines del estado.

En este orden de ideas, la evaluación presupone necesariamente concebirla como valoración del quehacer administrativo cotidiano, a través del cual se pretende lograr las metas y objetivos con que la administración pública en turno busca satisfacer las necesidades sociales actuales, así como orientar el rumbo a mediano y largo plazos del país. En su proceso, la evaluación puede llevarse a cabo en las etapas previa, concomitante o posterior a la realización de los programas y políticas gubernamentales.

El campo de acción de la evaluación comprende la gestión particular y en conjunto, de las entidades y dependencias de la administración pública. Su propósito fundamental está encaminado a mejorar la calidad y oportunidad de las decisiones y acciones con que el gobierno responde a la problemática social, a través de promover la utilización óptima de los recursos y la transparencia de la gestión administrativa.

Como parte del sistema nacional de planeación democrática, la evaluación alimenta con sus resultados toda nueva fase del ciclo de planeación. De su realización deben emanar medidas para corregir aquello que represento desviaciones, insuficiencias e incongruencias, así como fortalecer lo que haya producido resultados positivos.

En general, la evaluación se lleva a cabo con la aplicación de criterios e indicadores de gestión. Ambos permiten analizar adecuadamente los temas o sujetos con los niveles institucional, sectorial e intersectorial, de la administración pública.

Los criterios son elementos de juicio que se aplican para evaluar, comparando los resultados obtenidos con los programados o esperados. En general son dos los criterios genéricos que se utilizan en la evaluación de la gestión pública: la eficacia y la eficiencia. Es evidente que a partir de estos criterios, el contexto particular de los sujetos que se evalúan permite establecer criterios específicos.

La eficacia determina la capacidad para cumplir lo propuesto a partir de una determinada asignación de los recursos materiales y humanos. Distingue si los resultados cumplieron

las metas previstas, si las metas cubrieron la parte esperada de los programas y si éstos apoyaron efectivamente a los objetivos globales en la medida prevista. Por último, determina si el presupuesto se utilizó en proporción a los resultados y con la oportunidad requerida.

El criterio de eficiencia implica una relación entre lo realizado y los sistemas y procedimientos utilizados para lograrlos. Ambos criterios son importantes, porque se aplican en un marco de relación ente los objetivos perseguidos en lo individual o en el corto plazo, por las dependencias o entidades, con mediano y largo plazos. Visto de otra forma son importantes porque relacionan la eficacia en el logro de las metas con la eficiencia de los sistemas y procedimientos, en función de las políticas y planes de desarrollo.

Finalmente, la evaluación tiene como condición realizarse en el marco de un sistema que le dé estructura y permanencia; contenido, instancias y calendarios. Un sistema que efectivamente la ubique como etapa última y primera del proceso administrativo. Por ultimo, un sistema que promueva que las experiencias sean efectiva base y lección para definir las alternativas de la gestión pública.

El propósito de promover que las unidades administrativas del sector público sean evaluadas no es nuevo. Muchos son los intentos realizados para lograrlo y sus avances se han traducido en resultados diversos. Hoy en día es preciso reconocer la necesidad de un sistema de evaluación de la gestión pública que permita conocer su eficacia y eficiencia.

La evaluación debe contar necesariamente con la participación permanente de la sociedad, quienes durante el desarrollo de las acciones previstas, vigilen que no haya desvíos y sean, en la medida de lo posible, garantías de los resultados esperados. Dicha intervención es útil para fiscalizar el uso de los recursos, penalizar las faltas y, sobre todo, prevenir las consecuencias no deseadas. Ciudadanos que, como agentes gestores de la eficacia y eficiencia no solo vigilen las coherencias globales, sino que con su acción directa apoyen a la gestión cotidiana y particular de las dependencias y entidades.

5.5.2. Evaluación de la Satisfacción Social.

A la luz del lo descrito en los párrafos anteriores, parece claro que la evaluación socioeconómica de los programas, proyectos y acciones de gobierno, se constituye como un elemento esencial para mejorar la integración entre éste y la sociedad, para ayudar a traducir las necesidades sociales en soluciones.

La participación de la sociedad nos permite conocer y medir cualitativa y cuantitativamente los resultados palpables de las políticas públicas, este tipo de evaluación esta relacionada con el impacto social de las obras proyectos y acciones ejecutadas por las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

5.5.3. Impacto, impacto social y evaluación del impacto

El término impacto, de acuerdo con el *Diccionario de uso del español* proviene de la voz " *impactus* ", del latín tardío y significa, en su tercera acepción, "impresión o efecto muy intensos dejados en alguien o en algo por cualquier acción o suceso" (Moliner, 1998).

El Diccionario de la Real Academia Española (2001) consigna una cuarta definición del vocablo, asociada a la cuestión ambiental, que dice "...conjunto de posibles efectos negativos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural como consecuencia de obras u otras actividades".

Así, el término "impacto", como expresión del efecto de una acción, se comenzó a utilizar en las investigaciones y otros trabajos sobre el medio ambiente. Se puede citar, a modo de ilustración, la definición de impacto ambiental que ofrece *Lago*, donde plantea que "... se dice que hay impacto ambiental cuando una acción o actividad produce una alteración, favorable o desfavorable en el medio o algunos de los componentes del medio." Y, más adelante, afirma que: "El impacto de un proyecto sobre el medio ambiente es la diferencia entre la situación del medio ambiente futuro modificado, como se manifestaría como consecuencia de la realización del proyecto, y la situación del medio ambiente futuro como habría evolucionado sin la realización del proyecto, es decir, la alteración neta - positiva o negativa en la calidad de vida del ser humano- resultante de una actuación" (*Lago*, 1997: 4).

La tarea de evaluar el impacto parece constituir una gran dificultad para muchos proyectos y programas. Medir el impacto es concretamente, tratar de determinar lo que se ha alcanzado. Como se expuso anteriormente, el término impacto, como expresión del efecto de una acción, se comenzó a utilizar en las investigaciones y otros trabajos relacionados sobre el medio ambiente. Entonces, se puede observar que en todos los conceptos, el impacto se refiere a cambios en el medio ambiente producidos por una determinada acción.

Luego, el uso del término se amplió con otras acepciones y usos, un ejemplo de los cuales es el siguiente concepto de impacto en el terreno de una organización, donde se plantea que: "El impacto organizacional puede definirse como el cambio generado en la organización como consecuencia de una innovación..." (*Sánchez*, 1999: 8).

a) Impacto Social.

Más tarde, la utilización del término impacto se amplió y fue objeto de múltiples definiciones en la literatura referida a los problemas sociales, entre las que referimos:

- "El impacto se refiere a los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general". Los autores de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (2001) sustentan el criterio de que el impacto como concepto es más amplio que el concepto de eficacia, porque va más allá del estudio del alcance de los efectos previstos y del análisis de los efectos deseados, así como del examen de los mencionados efectos sobre la población beneficiaria.
- "El impacto puede verse como un cambio en el resultado de un proceso (producto). Este cambio también puede verse en la forma como se realiza el proceso o las prácticas que se utilizan y que dependen, en gran medida, de la persona o personas que las ejecutan. Esta definición se refiere a cambios, pero se diferencia de otras definiciones en que este cambio ocurre en los procesos y productos, no en las personas o grupos (*González*, 2003: 8).
- "El impacto social se refiere al cambio efectuado en la sociedad debido al producto de las investigaciones" (*Fernández*, 2004: 14).

- "... los resultados finales (impactos) son resultados al nivel de propósito o fin del programa. Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable o sustentable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al programa. Un resultado final suele expresarse como un beneficio a mediano y largo plazo obtenido por la población atendida" (Guzmán, 2004: 19).
- De acuerdo a Cohen y Martínez (2002: 34) el impacto de un proyecto o programa social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos (bienes o servicios). A diferencia de otros expertos, estos autores enfatizan solamente en la información cuantitativa, sin considerar los cambios cualitativos que también pueden indicar la existencia de impactos.
- "La definición de impacto social no se limita a criterios económicos. Para definir el concepto de impacto es preciso diferenciar entre efecto, resultado e impacto. "... el impacto es el cambio inducido por un proyecto sostenido en el tiempo y en muchos casos extendido a grupos no involucrados en este (efecto multiplicador)" (Barreiro, 2005: 23).
- Los impactos "...son los logros derivados del desarrollo de un proyecto y que pueden observarse a largo plazo (después de año y medio)" (Torres e Izasa, 2004: 13).
- "...cuando nos referimos a impacto de la superación o capacitación, debe considerarse la existencia, entre otros, de los rasgos siguientes: expresa una relación causa-efecto entre la(s) acción(es) de superación y el comportamiento en el desempeño profesional de los participantes en ellas (y) los resultados organizacionales...". "...los cambios tienen carácter duradero y son significativos" (Valiente y Álvarez, 2004: 2).
- "Por impacto se entienden los resultados diferidos de los programas de superación" (López Romero, 2003: 4).

En el ámbito de la información, Menou (1993: 6) expone un concepto de impacto que enfoca la cuestión desde dos perspectivas, una de las cuales se refiere a los efectos que tienen distintos tipos de proyectos que apoyan el desarrollo de las actividades de información. La otra perspectiva se refiere a los resultados del uso de la información en la solución de los problemas fundamentales del desarrollo, como satisfacción de las necesidades básicas, crecimiento económico, protección del medio ambiente, modernización del sector público, reducción de la mortalidad y, específicamente, en los terrenos educacional, profesional, social, cultural (Menou, 1993: 7).

A su vez, Rojas (2001: 4) ofrece una definición de impacto en relación con el tema de la información, en la que plantea que "...del uso de un sistema de información se desprenden resultados que constituyen el llamado impacto, que puede tratarse como un cuarto nivel y que está determinado por los resultados que se obtienen en la práctica y las transformaciones que pueden producirse como efecto de ese uso".

En las definiciones expuestas anteriormente, puede observarse que tienen varios elementos en común, entre estos, la relación causa-efecto entre la aplicación de un determinado proyecto o programa y el impacto causado, los resultados de dicho proyecto

presentes a mediano y largo plazo, los cambios verificados en los grupos o comunidades, así como de qué manera se producen los cambios, es decir, se consideran los efectos previstos o no, negativos o positivos, así como el factor tiempo en la duración de los efectos de una acción. Entre los elementos que distinguen un concepto de otro pueden citarse el efecto multiplicador, expuesto por Barreiro (2005: 6) que se refiere al impacto de un proyecto en grupos no previstos, así como la diferencia que establecen Cohen y Franco (1992: 10) entre los efectos e impactos relacionados con los objetivos y las metas. En general, todas las definiciones se refieren al impacto como cambios producidos en algo, sea el medio ambiente, los procesos o productos o algún grupo poblacional, debido a una determinada acción.

b) Evaluación de impacto

La evaluación del impacto es un tema ampliamente tratado a escala nacional e internacional. La evaluación del impacto ambiental comienza a realizarse a finales de la década de los años 1960 en los países desarrollados, como un proceso de análisis y prevención de impactos ambientales, ante la presión de grupos ambientalistas y de la población en general. Más tarde, se incorpora la evaluación del impacto social de los proyectos como un concepto más amplio, que incluía no sólo el medio ambiente sino también a la comunidad. Actualmente, el concepto de impacto social incluye no sólo los resultados previstos sino también aquellos que no se previeron. Igualmente, contempla los efectos, tanto positivos como negativos que se pudieran presentar luego de la implementación de un determinado programa o proyecto en un grupo social o una comunidad.

Refiriéndose a la evaluación, Stufflebeam y Shinkfied (1993: 8) menciona que varios autores están de acuerdo en manifestar que es un proceso que posibilita el conocimiento de los efectos de un proyecto o programa en relación con las metas propuestas y los recursos movilizados. Consideran que la evaluación es el proceso mediante el cual se determina hasta qué punto se alcanzaron las metas propuestas. En el modelo de evaluación que propone este autor, se consideran las intenciones del programa, las metas y objetivos de comportamiento y los procedimientos que es necesario poner en práctica para realizarlo con éxito.

Asimismo, Stufflebeam y Shinkfied (1993: 10) citan a Suchman quien define la evaluación como el proceso para juzgar el mérito de alguna actividad y de esa manera, conocer los procesos aplicados y las estrategias, que permiten su comprensión y redefinición, en el caso de que ésta última sea necesaria.

De acuerdo con Suchman, Stufflebeam y Shinkfied (1993: 10), determinan que el objetivo principal de la evaluación es descubrir la efectividad de un programa y para esto, se toma como base de comparación sus objetivos, a la luz de la relación entre los objetivos y sus presuposiciones.

Stufflebeam y Shinkfied (1993: 11) definen la evaluación como "... el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva sobre el valor y el mérito de las metas; la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones; solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados. Así, los

aspectos claves del objeto que deben valorarse incluyen sus metas, su planificación, su realización y su impacto”.

De manera que, según Stufflebeam y Shinkfield (1993: 10) el propósito fundamental de la evaluación no es demostrar sino perfeccionar.

La definición realizada por la ONU en 1984, expresa que la evaluación constituye el proceso en que se determina, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de las actividades en relación con los objetivos planteados para la realización de estas Urrutia (2004: 4). La finalidad de la evaluación, de acuerdo con esta definición, es la mejora de las actividades en su desarrollo, para contribuir en la planificación, programación y la toma de decisiones.

González (2003: 8) menciona que el Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE) expresa que la evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación tan sistemática y objetiva como sea posible sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. La evaluación trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad.

Menou (1993: 12) afirma que la evaluación del impacto de la información debe tender a establecer los criterios tangibles que posibiliten la medición de la relevancia que puede tener la información en función del desarrollo. Y opina que para efectuar una evaluación de este tipo se debe partir del análisis del equilibrio entre información y desarrollo, a fin de decidir el o los métodos idóneos para realizar el proceso, crear el marco inicial para la investigación en el terreno y proyectar la continuidad del proceso a largo plazo. Para Menou (1993: 13), el proceso de evaluación del impacto de la información en el desarrollo parte de varias premisas, entre las que se encuentran:

- Debe encontrarse incorporado en la formulación del proyecto.
- Las audiencias a las que se dirigirán sus resultados deben definirse desde su concepción.
- Debe ser continuo.
- Debe tener un final abierto.
- Debe inducirse por el beneficiario/usuario.

Asimismo, Menou (1993: 13) enfatiza en que se deben adecuar los indicadores de medición al tipo de situación o acción que se determine evaluar.

Ponjuán, citado por Rojas (2001: 8) afirma que la evaluación es el cálculo para calificar y medir el logro y la forma de satisfacer los objetivos propuestos de un determinado sistema o unidad. Este último amplía el concepto, al plantear que una evaluación integral requiere considerar la continuidad del proceso de evaluación, su carácter científico, la inclusión de las expectativas de los usuarios, tanto internos como externos, las oportunidades y las amenazas existentes en el entorno; así como la complejidad de los elementos que integran el fenómeno de evaluación: la misión y los objetivos de la institución, las metas, la visión, las estrategias, los portentos, acciones, productos, servicios, recursos, eficiencia y eficacia, beneficios e impacto.

Existen varios términos que se utilizan para distinguir los distintos tipos de evaluación. Una clasificación muy interesante es la que ubica la evaluación como integrante del ciclo de vida del proyecto, que se revela en las distintas etapas o fases de la intervención del proyecto. Según Abdala (2004: 10), en la etapa *ex ante*, que se cumple antes del inicio de la ejecución de determinado programa, se evalúan: el contexto socioeconómico e institucional, los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos y las estrategias de acción. En el caso de la evaluación *intra*, el autor explica que esta se desarrolla durante la ejecución del programa y se evalúan las actividades e identificando los aciertos, errores y dificultades.

La evaluación *post*, se corresponde con la finalización inmediata de la ejecución del proyecto, donde se detectan, registran y analizan los resultados. Con la evaluación *ex post*, que se realiza tiempo después (meses o años) de concluida la ejecución, se valoran los resultados mediatos y alejados, consolidados en el tiempo. (Abdala, 2004: 11).

De acuerdo con González (2003: 7), la evaluación *ex post* entraña un análisis de efectos y resultados de un proyecto una vez ejecutado y finalizado. La autora expresa que los elementos de la evaluación *ex post* son: eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto. Como puede observarse, sitúa la evaluación de impacto dentro de la evaluación *ex post*. Sin embargo, enfatiza en que la evaluación de impacto es más amplia que las evaluaciones de eficacia y efectividad por cuanto incluye todos los efectos posibles, tanto positivos como negativos, previstos o no previstos, locales, regionales o nacionales y mide las consecuencias que determinada acción tuvo sobre el medio, consecuencias que pueden ser económicas, técnicas, sociales, culturales, políticas ecológicas u otras.

En el terreno específico de la evaluación de impacto, Cohen y Franco (1992: 8) exponen que esta evaluación "...trata de determinar...si hubo cambios...la magnitud que tuvieron...a qué segmentos de la población objetivo afectaron y en qué medida (y) qué contribución realizaron los distintos componentes del proyecto al logro de sus objetivos".

Por su parte Camacho define la evaluación de impacto como sigue: "...es la valoración de los cambios producidos en un grupo social debido a la inserción de un nuevo componente". En este caso, el autor se refiere a la adopción de Internet como nueva tecnología de información y amplía el concepto al decir que este impacto puede observarse en el desempeño de una organización, tanto en su funcionamiento interno como en el cumplimiento de su misión en la sociedad (Camacho, 2000: 15).

Baker, entiende por evaluación de impacto, el análisis que tiene como objetivo determinar de manera más general si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa. La autora expone que este tipo de evaluación permite además, examinar las consecuencias no previstas en los beneficiarios, sean éstas positivas o negativas, en lo cual coincide con otros autores anteriormente citados (2000: 13).

Sandoval, opina que la evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que pueden atribuirse a un programa o a una política específica y establece que los objetivos de este tipo de evaluación son proveer información y ayudar a mejorar su eficacia (2003: 16).

Abdala (2004: 14) amplía esta definición y afirma que la denominación de evaluación de impacto contempla el proceso evaluatorio, orientado a medir los resultados de las intervenciones, en cantidad, calidad y extensión según las reglas preestablecidas. Así, la medida de los resultados, que constituye la característica principal de la evaluación de impacto, permite comparar el grado de realización alcanzado con el grado de realización deseado y, a su vez, compara la planeación con el resultado de la ejecución". Más adelante, el mismo autor explica que "...la evaluación de impacto abarca todos los efectos secundarios a la planeación y a la ejecución: específicos y globales; buscados -según los objetivos o no-; positivos, negativos o neutros; directos o indirectos -la sola puesta en marcha del programa puede generar efectos sobre los directamente involucrados hasta la sociedad toda" (Sandoval, 2003: 14).

Las definiciones expuestas anteriormente tienen muchos puntos de contacto, entre ellos:

- La evaluación de los cambios ocurridos en la población beneficiaria producto de una acción.
- La evaluación de los cambios efectuados no sólo en la población beneficiaria sino en otros grupos poblacionales.
- La evaluación de todos los efectos de una acción, sean positivos o negativos, buscados o no y directos o indirectos.
- La Asociación Internacional de Evaluación de Impacto referida por Abreu y Plasencia (2004: 15), ofrece en los *Principios Internacionales de la Evaluación del Impacto*, una definición que engloba los conceptos antes citados, en la que se consigna que "...La evaluación del impacto social (EIS) comprende los procesos de análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales, voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas, de las intervenciones planeadas (políticas, programas, planes, proyectos), así como cualquier proceso de cambio social, invocado por dichas intervenciones..." Esta definición es más abarcadora por cuanto refleja todos los cambios que puede producir una acción en un determinado grupo social.

Puede concluirse entonces que, de una forma u otra, todos los conceptos coinciden en contemplar la evaluación de impacto como la valoración de los resultados de la aplicación de una acción en un grupo, que indaga en todo tipo de efectos, tanto los buscados, de acuerdo con los objetivos de la acción, como otros no planificados.

Por lo referido en los párrafos anteriores, esta tesis se centra en la necesidad de implantar como estrategia para medir los resultados de las políticas públicas implantadas por el Gobierno del Estado de Chiapas, la **Evaluación de la Satisfacción Social**, mediante la aplicación de encuestas a la población beneficiada con los programas, proyectos y acciones que ejecutan las diversas dependencias y entidades estatales.

CAPÍTULO SEXTO

PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN SOCIAL DE LOS PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL EN CHIAPAS.

6.1. Propósito y calendario.
6.2. Recolección y análisis de información.
6.3. Métodos e instrumentos de información.
6.4. Elaboración de las Recomendaciones derivadas de la Evaluación.
6.5. Presentación de Informes.
6.6. Contenido del Informe de evaluación.
6.7. Publicación de los resultados de evaluación.
6.8. Tareas posteriores.

Propuesta Metodológica de Evaluación de la Satisfacción Social de los Programas, Proyectos y Acciones de la Administración Pública Estatal en Chiapas.

Una vez reseñada la organización gubernamental (federal y estatal) en los dos primeros capítulos, las estrategias de control y evaluación en el capítulo tercero, el panorama económico y social del estado de Chiapas en el capítulo cuarto y la teoría y práctica de la evaluación gubernamental en el capítulo precedente; procederemos a explicar la metodología propuesta para Evaluar la Satisfacción Social de los Programas, Proyectos y Acciones ejecutados por la Administración Pública del Estado de Chiapas.

Es pertinente mencionar que para el desarrollo de la presente propuesta se consultaron distintas metodologías entre las que sobresale la contenida en el “Manual para la Evaluación del Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza” elaborado por el Dr. Hugo Navarro (2005) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); así como, el “Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados” elaborado en el año 2002, por la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

6.1. Propósito y calendario.

Decidir precisamente por qué y cuándo llevar a cabo una evaluación de satisfacción social debe ser un proceso que comienza a principios del ciclo de programación. Los planes de evaluación se elaboran para cada uno de los programas, proyectos y acciones que se pretende evaluar. Se llevará a cabo una variedad de evaluaciones de resultados -cada una con diferente propósito, alcance y calendario - durante el ejercicio respectivo de cada dependencia y entidad. Los responsables de la evaluación deben esforzarse en identificar, al menos de modo general, el propósito y calendario de sus evaluaciones de una manera integral y coherente -y hacerlo tan pronto como resulte posible.

La oportunidad de una evaluación de satisfacción social debe estar directamente vinculada con su propósito. Si, por ejemplo, se espera que la evaluación contribuya al mejoramiento de los procesos o a la redefinición de de sus objetivos, debe llevarse a cabo con suficiente tiempo para que el cambio pueda ser considerado durante la ejecución, de tal suerte que puedan aplicarse las lecciones aprendidas de la evaluación.

6.1.1. Investigación preliminar.

Cada dependencia y entidad tiene una misión y visión institucional, por lo que el equipo de evaluación debe de hacer un análisis del Programa Operativo Anual de la institución, con el fin de determinar el Programa, Proyecto o Acción que será evaluado, a través del conocimiento y entendimiento respecto a su organización, objeto institucional y ambiente, sistemas, procedimientos, programas y relaciones de responsabilidad inherentes, disposiciones que le son aplicables, las metas propuestas, los logros alcanzados y los recursos en su origen y destino del gasto.

6.1.2. Elaboración de los términos de referencia.

Como mínimo, se espera que los términos de referencia para todas las evaluaciones contengan la información siguiente:

- Introducción: Una breve descripción del programa, proyecto o acción que se ha de evaluar.
- Objetivos: Por y para qué se realiza la evaluación.
- Alcance: Qué cuestiones, temas, áreas y calendario abarcará la evaluación, incluye también la población objetivo.
- Situación actual. Se hace una breve exposición de la situación del proyecto a evaluar.
- Beneficios esperados: Que productos se espera que genere la evaluación (por ejemplo, conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas, calificación del desempeño, una lista de temas para la acción);
- Indicadores: Se definirán los indicadores a evaluar.
- Metas: Se determinará específicamente la población objetivo de la evaluación.
- Estrategias: Se explicara la metodología que aplicará el equipo de evaluación;
- Programa de Actividades: Se establecerán los tiempos de ejecución de la evaluación.
- Equipo de evaluación: Composición y áreas de especialidad;
- Periodo de Evaluación: Se describirá claramente el período en que se desarrollará la evaluación.
- Recursos necesarios (presupuesto): Se deben de establecer los recursos humanos, materiales y financieros para la ejecución de la evaluación.

Los términos de referencia deben mantener la suficiente flexibilidad para que el equipo de evaluación pueda determinar el mejor enfoque para recolectar y analizar los datos. Los términos de referencia, por ejemplo, podrían sugerir un enfoque combinado de cuestionarios, misiones de campo y entrevistas, pero el equipo de evaluación debería poder revisar este enfoque, según lo crea conveniente.

Los términos de referencia incluyen elecciones estratégicas sobre qué concentrar la atención y por lo tanto deberían ser examinados por los funcionarios que autorizaran su ejecución.

6.1.3. Presupuesto.

El presupuesto de una evaluación depende de la complejidad del proyecto o efecto que ha de evaluarse, así como del propósito del ejercicio. Estos factores dictan el calendario y el número de evaluadores necesarios.

Al confeccionar el presupuesto de una evaluación se debe considerar los siguientes factores:

- **El alcance, complejidad y tiempo previsto de la evaluación.** Cuanto mayor sea la complejidad y el alcance de una evaluación, más tiempo y más trabajo detallado se exigirá al equipo de evaluación, aumentando así los costos. La duración de una evaluación será determinada por su propósito, con menores costos para los ejercicios tempranos, de plazo más corto, que para los ejercicios posteriores y de más largo plazo.

- **Necesidad de minimizar tiempo y gastos.** Se recomienda que la persona que haya realizado los términos de referencia de la evaluación, los presente al funcionario responsable de su autorización, a fin de que éste pueda dar su opinión sobre la metodología y el calendario de la misión. Esto puede ayudar a minimizar el tiempo empleado en la preparación.
- **Prestadores de Servicio Social.** Otro modo de minimizar el tiempo es establecer convenios con Universidades e Instituciones de Educación Media Superior (CEBETIS, COBACH) con el fin de contar con prestadores de servicios social, la experiencia ha demostrado que cuando se da oportunidad a jóvenes, los resultados son bastante satisfactorios, evidentemente estos serían coordinados por algún servidor público especializado. Al efecto se deberá establecer un trabajo previo de capacitación.
- **Difusión del Programa de Evaluación de Satisfacción Social.** La institución que ejecute la evaluación deberá difundir permanentemente estas acciones a través de los medios masivos de comunicación, espectaculares, carteles, Internet, etc.; asimismo, las delegaciones regionales del Gobierno del Estado deben participar activamente en su difusión a efecto de lograr la participación social, con el fin de lograr la viabilidad de la evaluación y prevenir riesgos.
- **Invitación a Organizaciones No Gubernamentales.** De ser posible se podría invitar a participar en el proceso de evaluación a organizaciones no gubernamentales interesadas en el proceso; ahora bien, se debe de tener especial cuidado en la determinación de su participación, con el fin de no sesgar políticamente los resultados.
- **Especializar a los evaluadores.** Dado que se requiere un enfoque multidisciplinario en las evaluaciones de satisfacción social, se requiere que durante las evaluaciones que se realicen se identifiquen las habilidades de cada evaluador para especializarlos en determinados programas, proyectos o acciones; o bien, en el desarrollo de determinada tarea.

6.1.4. Organización de la documentación pertinente.

Una vez que se ha definido el alcance de una evaluación, el coordinador de la evaluación deberá reunir la documentación básica y la provee al equipo de evaluación. Al efecto, se realiza un trabajo preliminar solicitando a la institución responsable información sobre el programa, proyecto o acción a evaluar; es decir, información referente a su actual situación del proyecto. Este trabajo puede haber sido acordado en los términos de referencia o sugerido por el equipo de evaluación.

Las siguientes fuentes de información serían de la mayor utilidad para un equipo de equipo de evaluación.

- Plan Estatal de Desarrollo. Contiene las estrategias, objetivos y metas de las políticas públicas que se aplicaran durante el sexenio.
- Informe del Avance Semestral de Gestión Financiera. Presenta el avance parcial de los programas, proyectos y acciones planeados y ejecutados para el ejercicio que corresponda.

- Programa Operativo Anual. Contiene la información concerniente a la planeación de los programas, proyectos y acciones que se desarrollaran en el ejercicio que corresponda.
- Informes de auditorías o de evaluaciones de ejercicios anteriores. Contiene información relevante acerca de deficiencias o áreas de oportunidad en la aplicación de políticas públicas.
- Quejas y denuncias. De ser posible se obtendrá de las bases de datos de cada dependencia o entidad, la información inherente a quejas y denuncias que ha externado la ciudadanía sobre los programas, proyectos y acciones a evaluar.
- Lista de beneficiarios del programa, proyecto o acción a evaluar.

Preparar una evaluación requiere invertir tiempo y reflexión. Se requiere generalmente invertir tiempo de preparación y reflexión para una evaluación de satisfacción ciudadana con el fin de orientarla adecuadamente.

6.1.5. Selección del equipo de evaluación.

La elección de los evaluadores es un factor importante para la eficacia de las evaluaciones. Los evaluadores pueden ser internos; es decir, servidores públicos de la dependencia o entidad que ejecuta el programa, proyecto o acción a evaluar.

También puede determinarse realizar la evaluación con evaluadores externos, como pueden ser los servidores públicos adscritos a las Contralorías Internas dependientes de la Secretaría de la Función Pública o de la Comisaría de cada entidad; o bien, miembros de la sociedad civil, lo cual puede representar una ventaja en cuanto a la objetividad, pero también puede convertirse en un problema de carácter político.

En ambos casos, se puede considerar la participación de prestadores de servicio social.

Las áreas de conocimiento que han de considerarse en la composición del equipo incluyen las siguientes:

- Conocimiento técnico y experiencia en los programas, proyectos o acciones a evaluar, con conocimientos específicos en cada evaluación;
- Conocimiento de la situación y contexto estatal;
- Conocimiento en gestión basada en resultados;
- Familiaridad con el proceso de formulación de políticas (diseño, aprobación, implementación).

6.2. Recolección y análisis de información.

La mayor parte de la recolección y análisis iniciales de datos para una evaluación de satisfacción social es responsabilidad del equipo de evaluación. Este equipo decide qué método(s) utilizar en la recolección y análisis de información. Se utilizan métodos cualitativos y cuantitativos.

Al efecto se utilizarán cuestionarios con preguntas planteadas por los evaluadores mediante entrevistas y encuestas y para analizar el contexto social y económico en el que se aplican las políticas públicas.

Mohr (1999: 18), señala que esta estrategia utiliza un método de evaluación cualitativo. El método cualitativo no utiliza variables (preestablecidas) y no incorpora evidencia sobre individuos que no recibieron los beneficios del programa.

Según Schutt (2001: 28), el método cualitativo utiliza una concepción "idiographic" de causalidad que identifica una serie de eventos, acciones o pensamientos que conducen a un evento en particular o resultado. Este enfoque describe las condiciones iniciales de los beneficiarios, y luego relata una serie de eventos que ocurren en diferentes momentos y que conducen al resultado o impacto.

Por su parte Patton (2002: 15) señala que existe un gran debate epistemológico y metodológico respecto a si el método cualitativo puede determinar o no causalidad. Sin embargo, en las últimas décadas ha aumentado el número de autores que exploran el uso de métodos cualitativos en la evaluación, especialmente en la descripción del mecanismo y contexto que define la relación de causalidad.

El método cualitativo de evaluación utiliza en un enfoque inductivo de investigación y no impone controles a la realidad que se estudia. En un enfoque inductivo no se identifican a priori los posibles efectos del programa, es decir, no se formulan hipótesis. La evaluación comienza con la recolección de la información. Las preguntas que guían esta búsqueda de información son: ¿Cuáles efectos produjo el programa? ¿Qué significado tienen estos efectos para los beneficiarios? ¿Cuáles fueron los mecanismos por los cuales se generaron estos efectos? ¿Cuál es el contexto o entorno en el cual se generaron estos efectos? El análisis de esta información permite identificar y describir los efectos del programa y el contexto o entorno en el cual se produjeron.

Esta característica del método cualitativo de evaluación implica que los resultados no están limitados por variables preestablecidas, brindando la oportunidad de obtener evidencia de aquellos efectos que no pudieron anticiparse al inicio del programa (efectos tanto positivos como negativos). Este método permite observar las interacciones que ocurren entre los beneficiarios y el programa, en su contexto geográfico, cultural, organizacional e histórico (Stufflebeam, 2000: 24).

Es así como, en lugar de utilizar un experimento (comparación) para determinar la causalidad, el método cualitativo emplea la técnica de trabajo de campo que permite al evaluador observar y/o interactuar con los beneficiarios del programa (sujetos de la investigación) in situ.

El método cualitativo más utilizado en evaluación de proyectos son los estudios de caso. Un estudio de caso es un estudio intensivo de un individuo específico o un evento específico. En el caso de evaluación de impacto el evento corresponde a la ejecución del programa. El propósito de un estudio de caso en evaluación proyectos es examinar como las operaciones del programa (insumos y productos) generan efectos en los beneficiarios. Los estudios de casos describen y definen los beneficiarios del programa, examinan sus necesidades y determinan hasta que punto estas fueron satisfechas efectivamente por la intervención. Una verdadera comprensión de un programa requiere de la interacción del evaluador con los involucrados. El evaluador debe conocer que piensan los beneficiarios, y cuales son sus percepciones acerca de sus necesidades y el impacto del programa. Con este propósito, en un estudio de caso se utilizan múltiples técnicas de recolección de información que van desde observación hasta análisis de documentos.

En esta estrategia de evaluación de impacto se utilizan principalmente métodos de recolección de la información que permiten comprender el comportamiento humano en el entorno social, cultural, económico y político de una localidad. Es decir, son instrumentos con mayor capacidad de captar el entorno del fenómeno que se analiza.

Hentschel (1997: 36) los denomina métodos contextuales de recolección de la información (cualitativos). Estos métodos buscan capturar las experiencias de los beneficiarios en el programa tal y como ellos las viven, no a través de categorías preestablecidas por el evaluador. Buscan descubrir lo que piensan los beneficiarios y registrarlo. La información en los métodos contextuales proviene del trabajo de campo que realice el evaluador. Es decir, el evaluador debe permanecer en el lugar donde los cambios en los beneficiarios puedan ser observados, los involucrados en el programa puedan ser entrevistados y documentos escritos puedan ser analizados. El evaluador debe hablar con los involucrados acerca de sus experiencias y percepciones. Algunas veces, el evaluador asume el rol de un participante (observador) más, siguiendo todas o parte de las actividades del programa. Es así como, la calidad de la información depende en gran medida de las habilidades de investigación y la integridad del evaluador.

Estos instrumentos de recolección de información pueden ser también utilizados cuando se adopta un método cuantitativo de evaluación. En tal caso, se requerirá la transformación de la información a números, lo cual siempre es posible cuando se dispone de información cualitativa.

Con el fin de contar con información suficiente, representativa y objetiva se aplicará una encuesta por muestreo probabilística (aleatoria simple); en la cual todos los elementos de la muestra tienen la misma probabilidad de ser elegidos.

Supongamos que tengamos una población de 10,000 individuos, y que tenemos un listado con sus nombres. Si queremos elegir 100 personas, lo que necesitamos es elegir al azar a 100 individuos de esos 10,000.

Para la evaluación, se debe buscar información desde el punto de vista de la forma en que se la utilizará. Es importante primero responder a las siguientes preguntas sobre la forma en que se obtiene, se utiliza y se intercambia información:

- ¿Cuál es el objetivo específico de la recolección, intercambio y utilización de información?
- ¿Quiénes son los grupos principales de decisión/influyentes que deciden cómo se integra la población beneficiaria?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que se han detectado en la ejecución del programa, proyecto o actividad?
- ¿Qué información se necesita para mejorar el proyecto, programa o efecto?
- ¿Cómo, cuándo y a quiénes pueden proporcionar esa información?

Estas preguntas servirán para determinar qué clase de retroalimentación se necesita para promover una toma de decisiones eficiente sobre los programas, proyectos y acciones que se evalúan. Todas las actividades de evaluación deben de asegurar que la información sea relevante, utilizar información de modo preciso, oportuno y eficiente y aprovechar el acervo de los beneficiarios.

Se puede mejorar mucho la aplicación de determinadas técnicas de seguimiento y evaluación mediante el uso de información cualitativa, a través de la comprobación in situ de supuestos, la formulación más acertada de preguntas o cuestiones y una selección más perspicaz de las áreas de análisis.

6.3. Métodos e instrumentos de información.

La información derivada de la evaluación provee la base para tomar decisiones y poner en marcha acciones. En ese sentido, sirve a las necesidades inmediatas de toma de decisiones y también contribuye a la creación de conocimientos a largo plazo.

Se debe buscar información desde el punto de vista de la forma en que se la utilizará. Es importante primero responder a las siguientes preguntas sobre la forma en que se obtiene, se utiliza y se intercambia información:

- ¿Cuál es el objetivo específico de la recolección, intercambio y utilización de información?
- ¿Quiénes son los grupos principales de decisión/influyentes que deciden cómo se reunirá, utilizará e intercambiará la información en el marco de un proyecto, programa o efecto?
- ¿Cómo se reúnen esos grupos y cómo utilizan e intercambian información actualmente?
- ¿Cuáles son las restricciones a sus actividades?
- ¿Existe un mecanismo (o política) en el proyecto, programa o efecto en el cual se toman decisiones con respecto a la información?
- ¿Qué información se necesita para mejorar el proyecto, programa o efecto?
- ¿Cómo, cuándo y a quiénes debe enviarse esta información?
- ¿Cuáles son los comentarios de la población beneficiada?

Estas preguntas servirán para determinar qué clase de retroalimentación se necesita para promover una toma de decisiones eficiente sobre los programas, proyectos o acciones por parte del personal responsable, a nivel de personal superior de la dependencia o entidad. Todas las actividades de evaluación apuntan a asegurar que la información sea relevante, utilizar información de modo preciso, oportuno y eficiente y aprovechar el acervo de los beneficiarios. Como se menciono anteriormente, se puede mejorar mucho la aplicación de determinadas técnicas de evaluación mediante el uso de información cualitativa, por ejemplo a través de la comprobación in situ de supuestos, la formulación más acertada de preguntas o cuestiones y una selección más perspicaz de las áreas de análisis.

6.4. Elaboración de las Recomendaciones derivadas de la Evaluación.

Parte de la retroalimentación obtenida a través de la evaluación lo será en forma de recomendaciones. Los diversos tipos de recomendaciones derivadas de la evaluación deben analizarse. Esto se consigue respondiendo a una serie de preguntas sobre el tipo y consecuencias de las recomendaciones. Las preguntas tratan tanto recomendaciones sustantivas como de implementación. Luego, basándose en las respuestas a las preguntas, deben establecerse metas viables y prioridades a corto, mediano y largo plazo. La siguiente lista de preguntas se refiere al tipo de recomendación (sustantiva o de implementación) y sus consecuencias.

Preguntas sobre las consecuencias de recomendaciones sustantivas derivadas del seguimiento y la evaluación:

- ¿A quién o a qué afectarán directa o indirectamente las recomendaciones?
- ¿En qué se diferencian las recomendaciones de otras anteriores?
- ¿Cuáles son las razones y enfoques claves utilizados para justificar las recomendaciones?
- ¿Cómo se comparan las recomendaciones con efectos, proyectos, programas o actividades similares en otras zonas del país?
- ¿Cómo contribuyen las recomendaciones a los productos y efectos previstos?
- ¿Coinciden los efectos buscados con los efectos reales?
- ¿Qué relación hay entre las recomendaciones y los objetivos de programas, proyectos y acciones?
- ¿Qué se ha previsto para que los titulares de las dependencias y entidades respondan a las recomendaciones y cómo se realizará un seguimiento de las mismas?

Preguntas sobre las consecuencias de recomendaciones sobre implementación derivadas de la evaluación:

- ¿Qué efectos positivos o negativos habrá en cuanto a grupos claves de destinatarios o beneficiarios?
- ¿Cómo se pueden mejorar los efectos positivos y neutralizar los efectos negativos?
- ¿Qué acciones se requieren y quién debe realizarlas?
- ¿Cuál es el plazo?
- ¿Quién tiene las atribuciones para realizar las acciones?
- ¿Cuáles son las consecuencias financieras?
- ¿Cuáles son las consecuencias políticas?
- ¿Qué recursos humanos se necesitan?
- ¿Son necesarios enfoques especiales, entre ellos de capacitación, o nuevos tipos de alianzas?
- ¿Qué seguimiento o actividades complementarias son necesarios?

El análisis de estas preguntas ayudará a identificar una serie de acciones concretas con las que se podrán evaluar, mejorar e implementar las recomendaciones. Aunque algunas de esas acciones se realizarán a corto plazo, otras (especialmente las que requieran decisiones políticas, afecten a estructuras institucionales o exijan grandes recursos financieros) sólo se realizarán a mediano o largo plazo.

Para todas las recomendaciones de la evaluación es importante que haya una respuesta de la institución evaluada a las cuestiones sustantivas y de implementación planteadas. Sobre todo para las evaluaciones de efectos, la respuesta del titular debe determinar cuáles recomendaciones se aceptan y cuáles no y por qué y cómo se implementarán y se supervisarán las recomendaciones aceptadas.

6.5. Presentación de Informes.

Los orígenes de las conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación se encuentran en los términos de referencia de la evaluación. Los términos de referencia para una evaluación de efectos, por ejemplo, incluirán el efecto que ha de estudiarse y por

qué fue seleccionado, el alcance de la misión y la estrategia de recolección y análisis de datos. Se espera que el informe de la evaluación también incluya estos elementos. El equipo de evaluación está obligado por los términos de referencia a asegurar que las cuestiones seleccionadas se tratan de manera adecuada en el informe, aunque el equipo dispondrá de cierta flexibilidad para añadir cuestiones que, a su juicio, sean especialmente pertinentes, como serían los comentarios externados por los beneficiarios.

Durante el desarrollo de la evaluación se elaboran papeles de trabajo, los cuales contienen información importante que soportará las recomendaciones del equipo de evaluación, por lo que el coordinador de la evaluación deberá ir conformando el índice provisional del informe final, el cual servirá como marco adecuado para organizar la información a medida que avanzan los trabajos. El índice ayuda a centrar el trabajo de campo necesario para recolectar la información que falta, verificar información y extraer y discutir conclusiones y recomendaciones.

Una vez que se ha presentado el primer borrador del informe de evaluación, el funcionario responsable de la oficina de (por ejemplo, el Contralor Interno, Comisario o Responsable del Programa, Proyecto o Acción evaluada, en su caso) deben analizar y formular observaciones. Una vez que las observaciones se han incorporado, la versión final debe distribuirse entre los participantes para obtener su valiosa contribución. El coordinador de la evaluación es responsable de incorporar las observaciones a la versión final del informe.

Derivado de las recomendaciones y conclusiones de la evaluación, el coordinador de la evaluación debe promover la organización de una reunión a la que se le dedique el tiempo suficiente, para hacer una presentación a los titulares de las dependencias y entidades evaluadas. Esto ayuda a asegurar una comprensión común de las conclusiones de la evaluación y facilita la retroalimentación del informe; además de motivar la inmediata toma de decisiones.

6.6. Contenido del Informe de evaluación.

Como se ha señalado durante la presente propuesta, los evaluadores obtienen información sumamente valiosa en el proceso de su recopilación, por lo que de ser posible el informe se integrará con los siguientes apartados:

- Introducción.
- Objetivo.
- Metodología de Evaluación.
- Antecedentes.
- Datos Generales.
- Evaluación.
 - Marco Normativo.
 - Recursos Humanos.
 - Recursos Materiales.
 - Sistemas y Procedimientos.
- Resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios.
- Sugerencias de los beneficiarios.
- Recomendaciones del equipo de evaluación.

6.7. Publicación de los resultados de evaluación.

Se puede optar por la publicación de los resultados de las evaluaciones, principalmente en la página de Internet de la institución evaluada, para lo cual se debe seguir un formato claro para tratar la evidencia de modo equilibrado, a fin de producir conclusiones analíticas firmes y descartar ambigüedades. Se podrá presentar la información mediante diversas técnicas analíticas. Lo principal, sin embargo, es que la información obtenida de evaluaciones y seguimiento sea de fácil utilización y acceso y ventajosa para el usuario.

Teniendo en mente estas características, incluso antes de iniciar el análisis o preparar una publicación, se contribuirá a organizar la evidencia de modo ordenado. Los análisis de la evaluación deben ser documentados y distribuidos a interesados para permitir retroalimentación. Esto ayudará a identificar las necesidades de información. Una vez que se llegó a un acuerdo sobre las necesidades de información, se puede diseñar los productos y servicios requeridos para satisfacerlas.

La difusión de los resultados de la evaluación es tan importante como su publicación. Sólo un sistema eficiente de divulgación puede asegurar que los destinatarios reciban la retroalimentación de evaluaciones que se ajusta a sus necesidades específicas. Comunicar todo lo que se ha aprendido es un desafío: la cuestión subyacente es cómo captar las lecciones de la experiencia tal que sean transferibles, es decir, experiencias aplicables en un ámbito más amplio que aquéllas que sólo atañen a un solo programa o proyecto. Este desafío se puede abordar mediante la institucionalización del aprendizaje derivado de la retroalimentación de la evaluación. La institucionalización del proceso de aprendizaje se puede lograr en parte mediante una mejor integración del aprendizaje en los procesos e instrumentos existentes, como la formulación de documentos de programas y proyectos.

6.8. Tareas posteriores.

El proceso de evaluación no termina con la presentación y la aceptación del informe correspondiente. Las constataciones, conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas necesitan ser asimiladas e integradas en acciones. Por consiguiente, el paso final en la gestión y conducción de una evaluación es la realización de actividades que resultan del informe y la implementación de cambios. Por lo que en posteriores evaluaciones se deberá constatar que lo recomendado se este implementando de acuerdo a lo planeado.

CONCLUSIONES

La investigación realizada nos permite emitir las siguientes conclusiones:

PRIMERA: Los programas, proyectos y acciones que ejecuta la administración pública del Gobierno del Estado de Chiapas, deben ser evaluados estimando la cantidad, calidad y oportunidad de los bienes y servicios que se entregan a los beneficiarios, y los insumos utilizados en su producción, con el fin de determinar la eficiencia física-financiera de los programas, proyectos y acciones y los cambios en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Ante la alta incidencia e intensidad de la pobreza en Chiapas y los modestos resultados que han generado los programas sociales es necesario revitalizar la su evaluación con la participación de los beneficiarios. El objetivo es desarrollar evaluaciones que permitan determinar y mejorar tanto la eficiencia como la eficacia de las intervenciones.

SEGUNDA: En particular, los esfuerzos deben centrarse en diseñar e implementar sistemas de evaluación para valorar los efectos de programas sociales sobre las condiciones socioeconómicas de las personas. Este enfoque es útil en virtud de que se logran cambios significativos en el comportamiento de la población beneficiaria; así como de la no beneficiaria, en virtud de que se logra incidir en su percepción de la gestión pública.

Evidentemente que existen esfuerzos internacionales y nacionales para determinar los efectos de los programas sociales en los beneficiarios; sin embargo, esta propuesta esta orientada a la auto-evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en donde la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Estatal, debe asumir un rol importante a través de sus Contralorías Internas y Comisarios nombrados en las dependencias y entidades.

TERCERA: La evaluación de satisfacción social propuesta utiliza métodos cuantitativos y cualitativos de recolección y análisis de la información, los cuales han sido utilizados tradicionalmente en las ciencias sociales, los que permiten obtener una mejor medición y conocimiento del impacto generado por los programas ejecutados por el Gobierno del Estado; es importante saber si hubo cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios y saber por que ocurrieron los cambios.

La implementación de este tipo de evaluación involucra consideraciones de tipo político, ético y presupuestal. Con frecuencia la existencia de restricciones políticas y consideraciones éticas dificulta la aplicación de algunos de los diseños de evaluación, por lo que en la metodología propuesta se incorpora la necesidad de presentar previamente un programa de trabajo a los niveles decisorios, en donde se planteen los objetivos de la evaluación.

CUARTA: Por la experiencia que tengo en la Administración Pública Estatal y conociendo el alto índice de ineficiencia de la burocracia, considero que la metodología propuesta lejos de provocar resistencia dentro de la administración pública, de ser aplicada con ética y profesionalismo, proporcionará información

valiosa para el mejoramiento continuo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

QUINTA: Es inconcebible que por distintos factores, entre los que se encuentra la ineficiencia y falta de aplicación de estrategias que permitan evaluar la eficacia del gobierno, año tras año, la Administración Pública Estatal, deje de gastar miles de millones de pesos, como sucedió en el ejercicio 2008, en donde de acuerdo a información contenida en la Cuenta Pública Estatal se dejaron de invertir mas de mil millones del Programa Seguro Popular, situación que es alarmante en virtud de que en el estado de Chiapas solo tiene acceso a la salud el 21.9 % de la población, de acuerdo a los Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005.

Finalmente, concluyo asegurando que la aplicación de la propuesta de evaluación social de los programas, proyectos y acciones de la Administración Pública Estatal, que se presenta en esta tesis, no sólo contribuirá a la mejora continua de la administración pública; sino como consecuencia repercutirá en mejorar la calidad de vida de la población.

FUENTES DE CONSULTA:

Libros:

- Abdala, E. Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes. Montevideo. CINTERFOR. 2004.
- Aberbach, Joel y Rockman, Bert. Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 15, INAP, Madrid, Mayo/Agosto. 1999.
- Abreu Pérez, Y. y Plasencia, Molina M. La Lectura en Reclusos del Centro Penitenciario Provincial de Sancti Spíritus. Cuba. 2004.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1986.
- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo. Auditoría al Desempeño en México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Universidad Nacional Autónoma de México y Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Alarcón Olgúin, Víctor y Bermúdez, Ubléster Damián. Orden Jurídico y Seguridad Nacional: Algunas consideraciones teóricas. Revista Crítica jurídica N° 9. Universidad Autónoma de Puebla. 2001.
- Baker, JL. Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza: Manual para Profesionales. 2000. Washington: Banco Mundial. 2000.
- Barreiro Noa, A. Evaluación Social de Proyectos. Centro de Información y Gestión Tecnológica y Ambiental. CITMA. Cuba. 2005.
- Blunstchli, Gaspar. La Política. Paris, Libraire Guillaumin. 2001.
- Bonnin, Charles Jean. Principios de Administración Pública. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. Fondo de Cultura Económica. 2005.
- Bresser- Pereira, Luiz Carlos. Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo... International Journal of Political Studies, n° 3 septiembre 2001. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmutt Wolman, "Evaluando la nueva gestión pública en el mundo", Río de Janeiro , 13 y 14 de septiembre, 2001.
- Camacho Jiménez, Kemly. Retos para Evaluar el Impacto de Internet: El Caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil Centroamericana. Anales de documentación, número 007. Universidad de Murcia. España. 2000.
- Camacho Solís, Julio Ismael. El Derecho Social en México a inicios del Siglo XXI. Editorial Porrúa. México, D.F. 2006.

- Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano, en el Federalismo en Latinoamérica. México. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica. 3ª. Reimpresión 2007.
- Carroll, James. The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review. En *Public Administration Review*, Vol. 55. No. 3. Mayo/Junio. 1995.
- Cohen, E. y Franco, R. Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México DF. Siglo XX Editores. 1992.
- Cohen, E. y Martínez, R. Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. CEPAL, Santiago de Chile. 2002.
- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México. 1991.
- Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público. En *¿De Burócratas a Gerentes?*, Losada Madorrán (editor) Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C. 1999.
- Escola, Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Depalma. Buenos Aires. 1987.
- Fayol, Henri. Administración Industrial y General. Limusa. México. 1981.
- Fernández Polcuch, E. La Medición del Impacto Social de la Ciencia y la Tecnología. Red HUCyT. OEA. 2004.
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Porrúa. México. 1993.
- Frontin. Los Acueductos de la Villa de Roma. Sociedad Editora Las Bellas Letras. París. 1994.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México. 1990.
- González, Luís. La evaluación ex - post o de impacto: un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. IMAC. D.F. 2003.
- González Díaz de Garayo, Concha. Los bibliobuses como instrumento de fomento de la lectura. Bibliotecas Públicas de España. 2003.
- Gore, Al. Creating A Government That Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review. New York, Time Books. 1993.
- Gozzi, Gustavo. Estado Moderno. Diccionario de Política de Norberto Bobbio (et-al). Siglo XXI. México. 1991.
- Guzmán, M. Metodología de Evaluación de Impacto. Santiago de Chile: División de Control de Gestión. 2004.

- Hentschel, J. Distinción entre los Tipos de Datos y Métodos de Recopilación. Banco Mundial. 1997.
- Hood, C. A. Public Management for all Seasons. En Public Administration. No. 69. 1991.
- Ingraham, P. Play it Again Sam. It's Still not Right. Searching for the Right Notes in Administrative Reform. En Public Administration Review. 57. July/August. 1997.
- Jellinek, Georg, Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. 1ª, Reimpresión 2002. México.
- Joaquin, Edmundo y Losada, Carlos. Aportes de las Ciencias de Gestión a la Reforma del Estado. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C. 1999.
- Kettl, Donald. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. En Journal of Policy Analysis and Management, vol. 16, no. 3. 1997.
- Kliksberg, Bernardo. ¿Es posible construir una economía con rostro humano? Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26. Caracas. 2003.
- Lago Pérez L. Metodología general para la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Ediciones Perseo. Diciembre 2003.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1987.
- Lawrence, R. y Thompson, F. Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados. En Revista del CLAD Reforma y Democracia Nª 15, Octubre, Caracas. 1999.
- López Presa, José Octavio. Corrupción y Cambio. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- López Romero, María A. Presentación de un Modelo para la Evaluación de los Títulos Master Universitarios. Revista Española de Pedagogía. Año LXI, No. 224, enero-abril 2003.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. Edición INAP-BANOBRAS. 2da edición, México 1998.
- Menou, Michel J. Measuring the Impact of Information on Development. Ottawa. International Development Research Centre. 1993.
- Mohr, L. El Método Cualitativo de Análisis de Impacto. Periódico Americano de Evaluación. Vol. 20, No. 1. 1999.
- Oliván, Alejandro. De la Administración Pública con Relación a España. Madrid,

- Biblioteca de Educación. Boix Editor. 1997.
- Oszlak, Oscar. De Menor a Mejor: El desafío de la "segunda" reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad. Número 160. Venezuela. 1999.
 - Patton, Michel. Investigación Cualitativa y Métodos de Evaluación. Tercera Edición. SAGE. 2002.
 - Pérez Fernández del Castillo, Germán. Bodino y la Teoría de la Soberanía. Crítica jurídica N° 3 pp. 7-18, Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, Pue. 1985.
 - Perry, J. y Kraemer, K. Public management: Public and Private Perspectives. California, Mayfield. 1983.
 - Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert. Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press. 2000.
 - Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Porrúa. México, D.F. 1992.
 - Richards, S. El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas No. 1 INAP. Madrid, Septiembre- Diciembre. 1994.
 - Rojas Benítez José L. Herramientas para la Evaluación de los Servicios de Información en Instituciones Cubanas. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias en Bibliotecología y Ciencias de la Información. La Habana: Facultad de Comunicación. Universidad de La Habana. 2001.
 - Ruiz Abreu, Carlos E. (Coord.). Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. 1821-1994. 3 tomos, Gobierno del Estado, Tuxtla Gutiérrez, 1994.
 - Sandoval de Escurdia, J.M. y Muñoz, Richard M.P. Los Indicadores en la Evaluación del Impacto de Programas. Sistema Integral de Información y Documentación. Cámara de Diputados. Estados Unidos Mexicanos. Octubre 2003.
 - Sánchez, E. Evaluación del impacto organizacional que ocasiona un proceso de implementación de sistemas de información geográficos. Editorial Grijalva. 1999.
 - Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. Tomo I: El debate contemporáneo. Alianza Universidad. México, D.F. 1997.
 - Schutt, R. Investigación del Mundo social: El Proceso y Práctica de Investigación. Pine Forge Press. 2001.
 - Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso, México, D.F. Porrúa. 1994.
 - Sheldon, Oliver. La Filosofía del Management. Ediciones Orbis. Barcelona. 1986.
 - Solares Mendiola, Manuel. La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica. UNAM. México, 2004.

- Stein, Harold. Public Administration and Public Policy. New York, Harcourt, Brace and Company. 2001.
- Stein, Lorenz von. La Scienza della Pubblica Amministrazione. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1999.
- Stein Velasco, José Luís. El Estado Democrático de Derecho. Revista Examen N° 100. Partido Revolucionario Institucional. México, D.F. Febrero, 1998.
- Stufflebeam, D. Modelos Fundamentales para Evaluación de Programas del Siglo XXI. Editorial Paidós. 2000.
- Stufflebeam DL y Shinkfied AJ. Evaluación Sistemática. Guía Teórica y Práctica. Barcelona. Paidós. 1993.
- Suleiman, Ezra. ¿Es Max Weber realmente irrelevante?. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas No. 17-18, INAP, Madrid. 2000.
- Taylor, Wislow Frederick. Principios de la Administración Científica. Limusa. México. 1981.
- Torres Zambrano, G. Izasa Merchán, L. y Chávez Artunduaga, LM. Evaluación del impacto en las instituciones escolares de los proyectos apoyados por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico "IDEP". Bogotá. 2004.
- Urrutia Barroso, L. El Sistema de Monitoreo y Evaluación en el contexto de los Proyectos APPL/PDL/UNIFEM. Cuba. 2004.
- Valiente Sando P. y Álvarez Reyes, MA. Metodología para evaluar el impacto de la Superación de Directivos Educativos. Universidad Pedagógica de Holguín. Cuba. 2004.
- White, Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Compañía General de Ediciones. México. 1964.
- Willoughby, W.F. La Ciencia de la Administración Pública. Limusa. 2002.
- Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado. Ciencia de la Política. Porrúa. México, D.F. 1998.

Leyes:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero del 2008.
- Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas. Publicado en el Periódico No. 054, 2ª Sección de fecha 24 de octubre de 2007.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Última Reforma, Periódico Oficial No. 139, Tomo III, de fecha 14 de enero del 2009.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, con su última reforma publicada el 4 de mayo del 2009.
- Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, con su última reforma publicada el 31 de agosto del 2007.
- Ley del Banco de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, con su última reforma publicada el 31 de diciembre del 2000.
- Ley de Concursos Mercantiles. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del 2000, con su última reforma publicada el 27 de diciembre del 2007.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, con su última reforma publicada el 30 de junio del 2006.
- Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chiapas. Última reforma, Periódico Oficial No. 014, Tomo III, de fecha 21 de febrero del 2007.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con su última reforma publicada el 28 de noviembre del 2008.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935, con su última reforma publicada el 20 de junio del 2008.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, con su última reforma publicada el 20 de agosto del 2008.
- Ley General de Sociedades Mercantiles. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934, con su última reforma publicada el 28 de julio del 2006.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932, con su última reforma publicada el 20 de agosto del 2008.
- Ley de Instituciones de Crédito. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, con su última reforma publicada el 23 de marzo del 2009.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, con su última reforma publicada el 28 de noviembre del 2008.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas. Última reforma, Periódico Oficial No. 144, Tomo III, de fecha 10 de Febrero de 2009.

- Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, 1 de enero de 1935.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, con su última reforma publicada el 15 de enero del 2009.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, con su última reforma publicada el 23 de enero de 1998.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas. Publicada en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 1988. Última reforma publicada en el P.O. Núm. 143 de fecha 04 de febrero de 2009.

Manuales:

- Manual de Organización de la Contraloría General. Gobierno de Chiapas. Julio de 2006.
- Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de mayo de 2006.
- Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados. Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002.
- Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público. Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF). Bogota, Colombia. 1982.
- Manual para la Evaluación del Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza. Dr. Hugo Navarro del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2005.

Documentos generados por diversas instituciones públicas y privadas:

- Anuario Estadístico 2005. Secretaría de Salud del Gobierno de México.
- Boletín CIEPAC No. 259. 12 de septiembre 2001.
- Carpeta Informativa CONAPO. 2005.
- Comunicación e Información de la Mujer. (CIMAC) 2003, 2004, 2008.
- El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas. Experiencias y Reflexiones. OFSCE. 2005.
- Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 2005.

- Governance in Transition: Public Management Reforms in OCDE. Countries, París. OCDE. 1995.
- Información Básica sobre Gobierno y Administración Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Secretaría de Gobernación. México, D.F. 2005.
- Marco operativo para las auditorías de desempeño. Auditoría Superior de la Federación. Diciembre de 2007. México, D.F.
- Memoria del Encuentro Nacional contra PROCEDE y PROCECOM 2003 y 2006. Registro Agrario Nacional.
- Metodología de evaluación de la Cooperación Española. Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. España. 2001.
- Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración. PUMA. OCDE. México. 1996.
- Prontuario Estadístico de Chiapas. 2005.
- Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre del 2005. INEGI.

Diccionarios y glosario de términos:

- Diccionario de la Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Versión electrónica. 2001.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. 21 Ed. Madrid. Espasa Calpe. 2005.
- Diccionario de Uso del Español. Moliner, M. Madrid. Gredos. 1988.
- Diccionario Ingles-Frances. Boyer, A. Lyon. Libraire. 2002.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Porrúa. México. 2001.
- Glosario de Términos de la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F. 2006.
- Matteucci, Nicola. Diccionario de Política de Norberto Bobbio (et-al). Siglo XXI. México, D.F. 1999.

ABREVIATURAS

LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LFEP	Ley Federal de Entidades Paraestatales.
LIC	Ley de Instituciones de Crédito.
LGISMS	Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
LOTA	Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
LOAPE	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
ASF	Auditoría Superior de la Federación.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
OIC	Órganos Internos de Control.
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
COMPRANET	Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales.
OFSCE	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
INCMNSZ	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
PEA	Población Económicamente Activa.
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales-Comunales.
FANAR	Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar.
PROCECOM	Programa de Certificación de Derechos Comunales.
OPDDIC	Organización para la Defensa de los Derechos Indígenas y Campesinos.
PRODESIS	Proyecto de Desarrollo Social, Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona.
ARIC-ID-UU	Asociación Rural de Interés Colectivo Independiente y Democrática Unión de Uniones.
Pemex	Petróleos Mexicanos.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
PPP	Plan Puebla-Panamá.
NGP	Nueva Gestión Pública.
NPM	New Public Management.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
EIS	Evaluación del Impacto Social.
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
PNUD	Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
CEBETIS	Centro de Bachillerato Tecnológico y de Servicios.
COBACH	Colegio de Bachilleres de Chiapas.



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE CHIAPAS

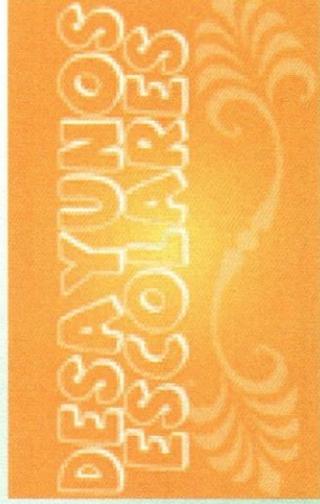
Proyecto del Caso Práctico que para obtener el Grado de
Maestro en Administración con Formación en Organizaciones,
presenta el C. Amador Martínez Martínez.



PROYECTO:

**EVALUACIÓN DE LA
SATISFACCIÓN SOCIAL DEL
PROGRAMA:**

**EL CASO DESAYUNOS ESCOLARES
EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS.**



CONTENIDO

-  Introducción
-  Objetivo de la evaluación.
-  Alcance del Proyecto
-  Situación Actual.
-  Limitantes de la evaluación.
-  Beneficios Esperados
-  Indicadores
-  Metas
-  Estrategias
-  Responsable de la Evaluación.
-  Período de Evaluación.
-  Recursos Necesarios.
-  Programa de Actividades.
-  Formatos de Encuesta.

INTRODUCCIÓN

Entre los objetivos primordiales de las acciones de gobierno se encuentra el logro del bien común, para lo cual es necesario que los distintos niveles de gobierno ejecuten en tiempo y forma las obras y acciones de beneficio social.

En este sentido, se ha observado que a la sociedad no le interesa si las políticas públicas son aplicadas por alguna instancia de gobierno, lo que les preocupa es si estas se realizan oportunamente, con la calidad requerida y que beneficien a la mayoría de la población.

Con el fin de complementar la tesis que para obtener el grado de Maestro en Administración, he realizado el presente proyecto de Evaluación de la Satisfacción Social de los Beneficiarios del *Programa Desayunos Escolares, coordinado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas y operado por los DIF'S Municipales*; el objetivo fundamental de la evaluación es el de identificar si la ciudadanía percibe una mejora en su nivel de vida y en su comunidad, derivada de las acciones de gobierno.

En este proyecto se presentan los términos de referencia, que orientarán la evaluación, posteriormente en documento por separado se incluye la evaluación aplicada.

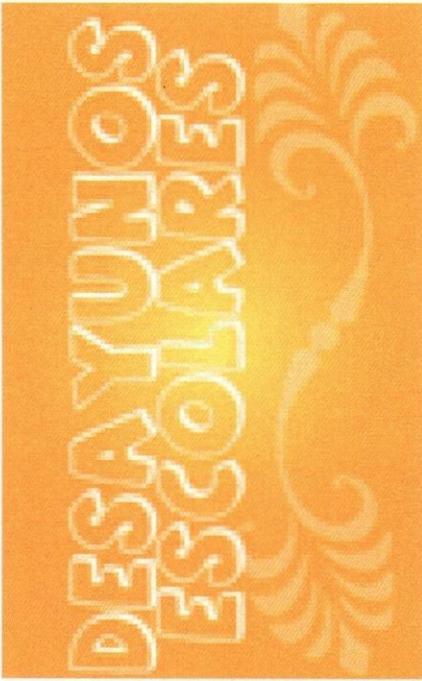
OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

Evaluar de manera directa y objetiva el Programa “*Desayunos Escolares*” en una escuela pública de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, para conocer el Grado de Satisfacción Social que se ha logrado con la aplicación de estas acciones, determinando en su caso, las medidas correctivas necesarias; así como para fortalecer el diseño de políticas públicas como estrategias de alto impacto social.

ALCANCE DEL PROYECTO

PROGRAMA

DESAYUNOS
DESCOLARES



ALCANCE DEL PROYECTO

Con el fin de aplicar la metodología propuesta se ha escogido el Centro de Atención Múltiple (Audición y Lenguaje) ubicado en la Prolongación Norte de Av. Rosa del Poniente S/N Col. Infonavit el Rosario, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Clave 07DML0029D

SITUACIÓN ACTUAL

El Gobierno del Estado ha llevado a cabo acciones de alto impacto social, por lo que es necesario verificar que su ejecución se cumpla en tiempo y forma, así como Evaluar la Satisfacción Social de los Beneficiarios; lo que contribuirá a establecer medidas correctivas y a mejorar el diseño y aplicación de políticas públicas de alto impacto social, como es el caso del Programa “Desayunos Escolares”, el cual es coordinado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas (DIF Chiapas) y operado por los Ayuntamientos del Estado.

SITUACIÓN ACTUAL

El objetivo del Programa es ***“Proporcionar Desayunos Escolares para mejorar la alimentación y el estado de nutrición de niños y niñas que asisten a los niveles de educación preescolar y primaria, con la intención de disminuir los índices de deserción y bajo rendimiento escolar; de estos grupos en riesgo”***.

El trámite para que las escuelas de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez accedan al programa es relativamente sencillo, mediante un Oficio del centro escolar (preescolar, primaria) de carácter pública, solicitando el apoyo del programa “Desayunos Escolares”, explicando su problemática, anotando el número de matrícula que tiene la escuela. Dirigido al Presidente Municipal, con atención a la Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento.

SITUACIÓN ACTUAL

Para el Programa Desayunos Escolares durante el ejercicio 2009 la Secretaría de Hacienda del Estado destinará \$100,465,672.00 correspondientes al Fondo I de Aportaciones para la Educación Básica y Normal y \$203,289,688.41 correspondientes al Fondo V de Aportaciones Múltiples (FAM), ambos correspondientes al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, presupuesto con el que se pretende beneficiar a 914,356 estudiantes de educación preescolar y primaria de escuelas públicas del estado.*

*Fuentes: Estratégico funcional por organismos público 2009.

http://www.haciendachiapas.gob.mx/Contenido/Egresos/Informacion/Presupuesto_de_Egresos/Contenido/Pdf/Presupuesto%20de%20Egresos%202009/Estrategia%20Funcional/253%2000.pdf

Foro Naciones Unidas México Agenda Chiapas. Todos a la Escuela.

http://www.cinu.org.mx/agendachiapas/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=15&Itemid=54

SITUACIÓN ACTUAL

El Programa funciona bajo las Reglas de Operación “Estrategia Integral de Seguridad Alimentaria” emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social, en virtud de que hasta el mes de diciembre del 2008, era coordinado por esa dependencia. En la ciudad de Tuxtla Gutiérrez el programa proporciona complementación alimentaria “Desayunos Escolares fríos (Leche entera ultrapasteurizada y saborizada de 250 ml., galleta saborizada, cacahuete japonés, amaranto)” a la dieta habitual de los niños y niñas que se encuentran en condiciones de mayor riesgo social y que asisten a centros de educación básica (jardines de niños, escuelas primarias, y centros asistenciales) con el fin de elevar la calidad nutricional en su alimentación, para beneficio de los mismos.

LIMITANTES DE LA EVALUACIÓN.

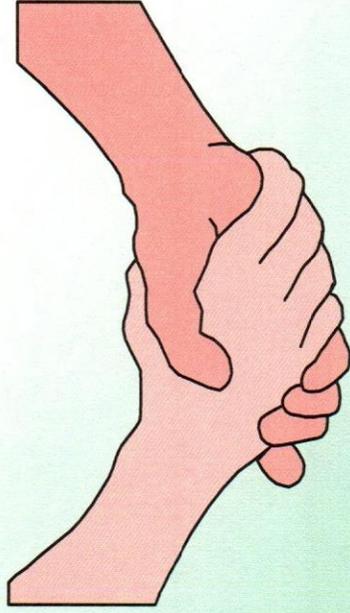
 En virtud de que la evaluación será realizada únicamente por el sustentante, se ha escogido solo una escuela pública para realizar la evaluación.

 Si bien es cierto, los resultados que se obtengan no pueden trasladarse al total de las escuelas en donde se aplica el programa; si servirán para fundamentar la necesidad de aplicar la Evaluación de Satisfacción Social como estrategia de medición cualitativa de los resultados de los programas que opera el Gobierno del Estado de Chiapas.

BENEFICIOS ESPERADOS

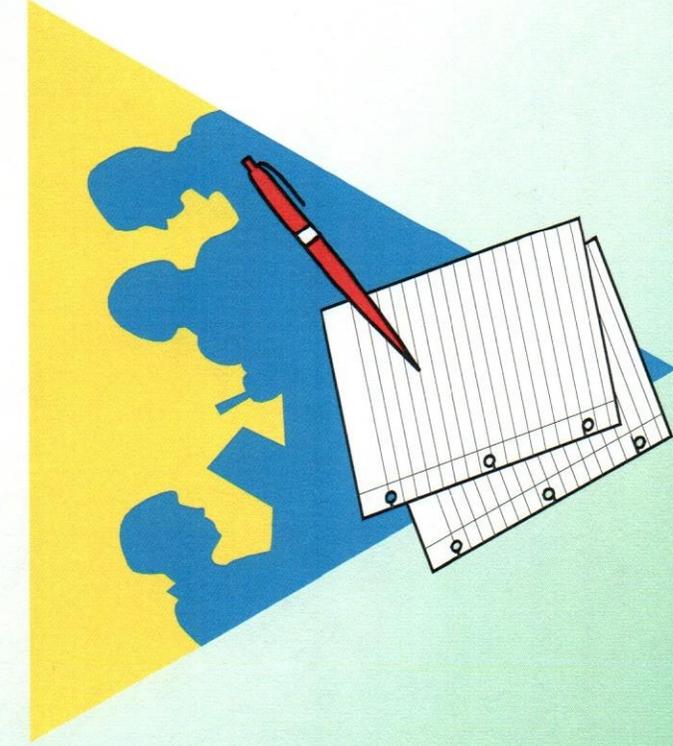
-  Verificar la entrega en tiempo y forma de los insumos e instrumentos necesarios.
-  Verificar la calidad de las acciones realizadas.
-  Establecer medidas que coadyuven a las Satisfacción Social por las Acciones realizadas.
-  Coadyuvar a que las acciones sean realizadas con calidad y de acuerdo a las especificaciones establecidas.
-  Transparentar el proceso de ejecución de las acciones, fortaleciendo la imagen del Gobierno.
-  Proporcionar información a los niveles decisorios a efecto de corregir las posibles desviaciones detectadas.
-  Apoyar a la instancia municipal en la evaluación de las acciones realizadas.
-  Recobrar la confianza de la ciudadanía en las acciones de gobierno.

INDICADORES



- ✉ Grado de Satisfacción de los Ciudadanos por las Acciones realizadas.
- ✉ Incremento de la Participación Social en la Vigilancia de las Acciones.
- ✉ Porcentaje de Quejas de la Ciudadanía respecto a los programas evaluados.

METAS



 Aplicar la encuesta al 100 % de los beneficiarios del programa en la escuela objeto de estudio.

 Conocer de manera directa las necesidades prioritarias de los beneficiarios, para que en su caso, se reconsideren las acciones establecidas.

 Evitar oportunamente posibles brotes de inconformidad social por las acciones realizadas.

ESTRATEGIAS

-  Se elaborarán cuestionarios ex profeso que se aplicarán a los Alumnos, Directores y Padres de Familia de la Escuela objeto de estudio, beneficiados con el programa “Desayunos Escolares”.
-  Aplicar encuesta de Satisfacción Social al total de la población objetivo.
-  Recopilar información general del programa.
-  Observar la ejecución del programa.

RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN

En este caso los trabajos de *Evaluación de la Satisfacción Social del Programa “Desayunos Escolares”* estarán a cargo del sustentante; es importante mencionar que en la práctica cotidiana esta evaluación podrá ser realizada por la Unidad de Planeación o por la Contraloría Interna o Comisario de cada dependencia o entidad en donde se ejecute el programa a evaluar.

PERÍODO DE EVALUACIÓN

La Evaluación de la Satisfacción Social del Programa “Desayunos Escolares” en la escuela , se llevará a cabo durante el período comprendido del 15 al 30 de junio del año 2009.

RECURSOS NECESARIOS

RECURSOS EXISTENTES

☒ Recursos Humanos:

El sustentante

☒ Recursos Materiales (propiedad del evaluador)

Equipo de Cómputo

Equipo Fotográfico

Equipo de Transporte para el traslado del personal

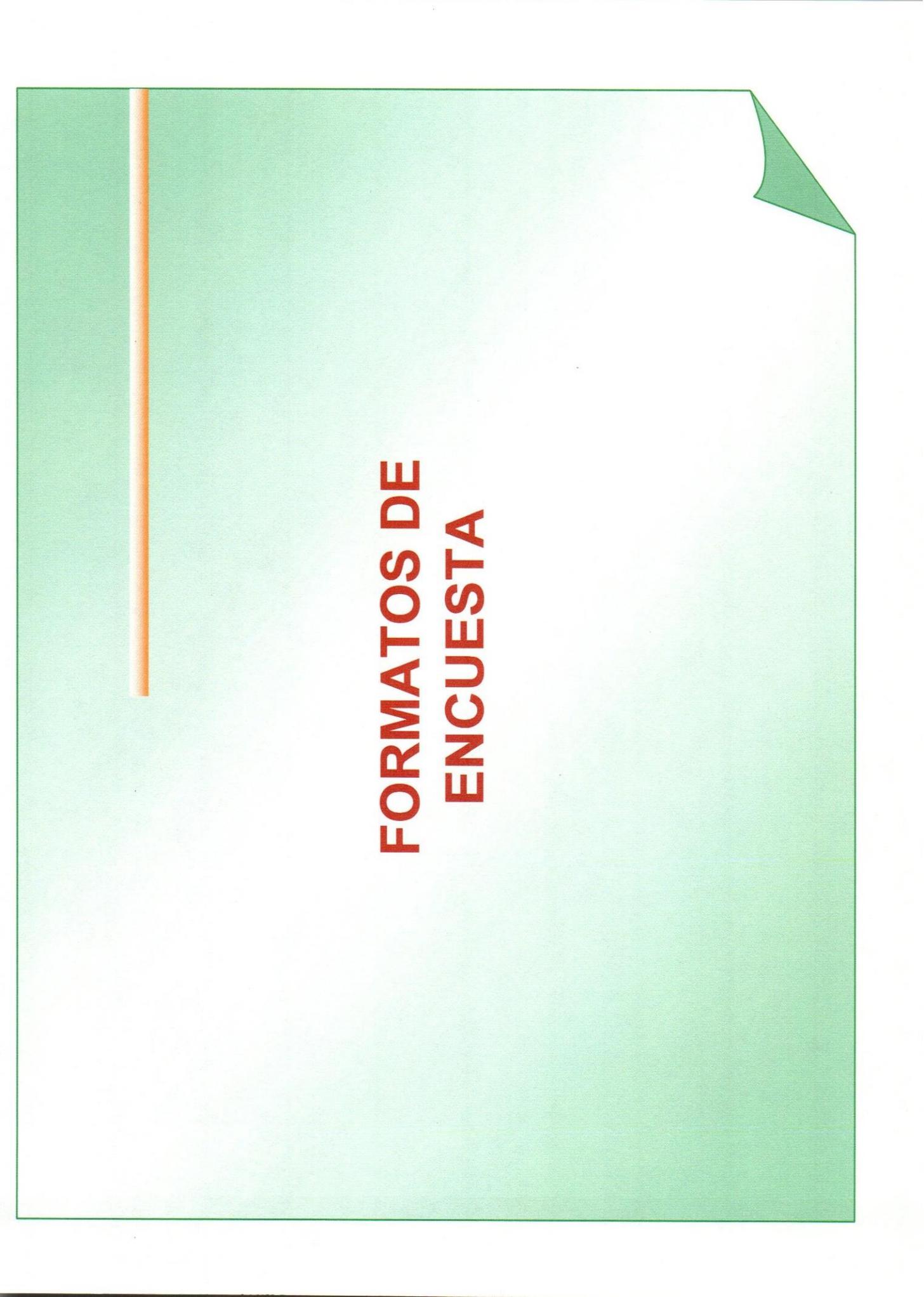
Papelería y Útiles de Oficina

☒ Recursos Financieros:

Combustible para el vehículo

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES	JUNIO															
	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
1.-RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL PROGRAMA	█	█														
2.-DETERMINACIÓN DE ESCUELA A EVALUAR				█	█											
3.-ELABORACIÓN DE CUESTIONARIOS A APLICAR				█	█											
4.-PRESENTACIÓN DE ENCUESTA Y APLICACIÓN DE CUESTIONARIO						█	█									
5.-CONCENTRACIÓN DE INFORMACIÓN Y TABULACIÓN										█	█					
6.-INTEGRACIÓN DEL INFORME Y PRESENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN												█	█	█	█	█



FORMATOS DE ENCUESTA



CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DESAYUNOS ESCOLARES (DIRECTORES Y RESPONSABLES)



ESCUELA: _____ LOCALIDAD: _____

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____

1.- ¿LES PROPORCIONAN DESAYUNOS ESCOLARES A LOS ALUMNOS?

_____ SI _____ NO

¿PORQUÉ? _____

2.- ¿DESDE CUANDO LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS? (AÑOS) _____

3.- ¿QUE TRÁMITES REALIZARON PARA QUE LOS ALUMNOS FUERAN BENEFICIADOS CON LOS DESAYUNOS ESCOLARES?

_____ SOLICITUD AL DIF _____ SOLICITUD AL PTE. MPAL.
_____ NINGUNO _____ OTRO _____

4.- ¿LOS INSUMOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DESAYUNOS ESTAN SIENDO SUMINISTRADOS DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL PROGRAMA?

_____ SI _____ NO

¿PORQUE? _____

5.- ¿CONSIDERA NUTRITIVOS Y AGRADABLES LOS ALIMENTOS QUE INCLUYEN LOS DESAYUNOS?

_____ SI _____ NO

¿PORQUE? _____

6.- ¿CON QUE FRECUENCIA SE LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS A LOS NIÑOS?

_____ DIARIO _____ ALGUNOS DIAS DE LA SEMANA

¿PORQUE? _____

7.- ¿QUIENES PARTICIPAN EN LA PREPARACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS DESAYUNOS?

_____ COMITÉ _____ VOLUNTARIOS
_____ MAESTROS _____ OTRO _____

8.- ¿APORTAN RECURSOS PARA LA PREPARACIÓN DE LOS DESAYUNOS?

_____ NO _____ SI ¿CUANTO? _____

9.- ¿CUAL ES LA FINALIDAD DE DICHAS APORTACIONES? (MONETARIA)

10.- ¿ QUIENES ADMINISTRAN LOS RECURSOS APORTADOS?

_____ COMITE _____ MAESTROS
_____ FUNCIONARIOS _____ OTRO _____

11.- ¿CONOCE USTED QUE PERÍODO ABARCA EL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES?

_____ NO _____ SI

ESPECIFIQUE _____

12.- SUGERENCIAS: _____



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE CHIAPAS

CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DESAYUNOS ESCOLARES (PADRES DE FAMILIA)



ESCUELA: _____ **LOCALIDAD:** _____
NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____

1.- ¿LES PROPORCIONAN DESAYUNOS ESCOLARES A SUS HIJOS?

_____ SI _____ NO

PORQUÉ? _____

2.- ¿DESDE CUANDO LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS? (AÑOS) _____

3.- ¿CON QUE FRECUENCIA SE LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS A LOS NIÑOS?

_____ DIARIO _____ ALGUNOS DIAS DE LA SEMANA
¿CUANTOS? _____

4.- ¿QUE ALIMENTOS INCLUYEN LOS DESAYUNOS?

5.- ¿CONSIDERA NUTRITIVOS Y AGRADABLES LOS ALIMENTOS QUE INCLUYEN LOS DESAYUNOS?

_____ SI _____ NO

PORQUE? _____

6.- ¿ES SUFICIENTE LA CANTIDAD DE ALIMENTOS PROPORCIONADA?

_____ SI _____ NO

PORQUE? _____

7.- ¿CONSIDERA USTED QUE CON LOS DESAYUNOS ESCOLARES SE INCREMENTA EL RENDIMIENTO ESCOLAR DE SUS HIJOS?

_____ SI _____ NO

PORQUE? _____

8.- ¿QUIENES PARTICIPAN EN LA PREPARACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS DESAYUNOS?

_____ COMITÉ _____ VOLUNTARIOS
_____ MAESTROS _____ OTRO _____

9.- ¿APORTAN RECURSOS PARA LA PREPARACIÓN DE LOS DESAYUNOS?

_____ NO _____ SI ¿CUANTO? _____

10.- ¿CUAL ES LA FINALIDAD DE DICHAS APORTACIONES? (MONETARIA)

11.- ¿ QUIÉNES ADMINISTRAN LOS RECURSOS APORTADOS?

_____ COMITÉ _____ MAESTROS
_____ FUNCIONARIOS _____ OTRO _____

12.- SI EL PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES SE SUSPENDIERA ¿ENVIARÍA A SUS HIJOS A LA ESCUELA?

_____ SI _____ NO

PORQUE? _____

13.- SUGERENCIAS _____

DESAYUNOS ESCOLARES (ALUMNOS)

MUNICIPIO: _____ LOCALIDAD: _____

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____

SEXO: FEMENINO _____ MASCULINO _____ EDAD: _____

1.- ¿LES PROPORCIONAN DESAYUNOS ESCOLARES ?

_____ SI _____ NO

2.- ¿CON QUE FRECUENCIA LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS?

_____ DIARIO _____ ALGUNOS DIAS DE LA SEMANA

¿PORQUÉ? _____

3.- ¿QUE ALIMENTOS INCLUYEN LOS DESAYUNOS?

4.- ¿TE GUSTA LO QUE TE DAN EN EL DESAYUNO?

_____ SI _____ NO

¿PORQUÉ? _____

5.- ¿ES SUFICIENTE ?

_____ SI _____ NO

¿PORQUÉ? _____

6.- ¿PAGAS TU DESAYUNO?

_____ NO _____ SI ¿CUANTO? _____

¿A QUIÉN? _____

DEPARTAMENTO DE EVALUACION

DESAYUNOS ESCOLARES (ALUMNOS)

MUNICIPIO: _____ LOCALIDAD: _____

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____

SEXO: FEMENINO _____ MASCULINO _____ EDAD: _____

1.- ¿LES PROPORCIONAN DESAYUNOS ESCOLARES ?

_____ SI _____ NO

2.- ¿CON QUE FRECUENCIA LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS?

_____ DIARIO _____ ALGUNOS DIAS DE LA SEMANA

¿PORQUÉ? _____

3.- ¿QUE ALIMENTOS INCLUYEN LOS DESAYUNOS?

4.- ¿TE GUSTA LO QUE TE DAN EN EL DESAYUNO?

_____ SI _____ NO

¿PORQUÉ? _____

5.- ¿ES SUFICIENTE ?

_____ SI _____ NO

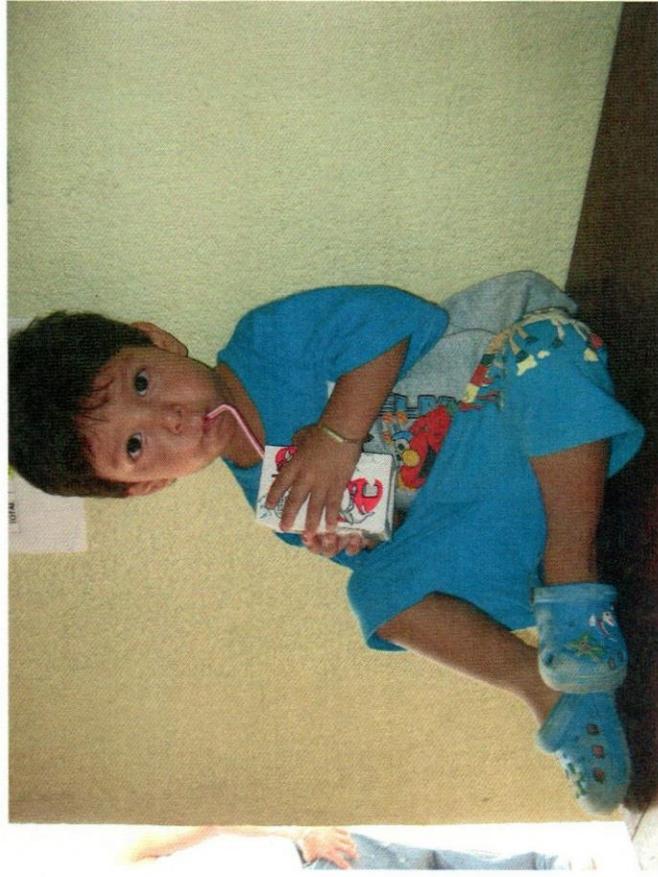
¿PORQUÉ? _____

6.- ¿PAGAS TU DESAYUNO?

_____ NO _____ SI ¿CUANTO? _____

¿A QUIÉN? _____

EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN SOCIAL



Amador Martínez Martínez

Contenido

- ☒ **Introducción.**
- ☒ **Objetivo.**
- ☒ **Metodología de Evaluación.**
- ☒ **Alcance de la Evaluación.**
- ☒ **Principales Resultados.**
- ☒ **Comentarios y Sugerencias de los Beneficiarios.**
- ☒ **Recomendaciones del Evaluador.**
- ☒ **Cuestionarios Aplicados.**

Introducción

LA OPINIÓN DE LA CIUDADANÍA A TRAVES DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS ES LA MANERA MAS OPORTUNA Y EFECTIVA DE CONOCER EL GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS SERVICIOS RECIBIDOS A TRAVES DE LAS OBRAS Y/O ACCIONES QUE REALIZAN LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES.

EN ESTE SENTIDO, EL SUSTENTANTE SE AVOCÓ A EFECTUAR EL PRESENTE CASO PRÁCTICO, CON EL CON EL FIN DE DEMOSTRAR QUE LA EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN SOCIAL ES UNA ESTRATEGIA ÍDONEA PARA MEDIR OBJETIVAMENTE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA; CONTRIBUYENDO ENTRE OTRAS COSAS A LA RETROALIMENTACIÓN DE LA PLANEACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y A PROMOVER LA EFICIENCIA EN SU OPERACIÓN.

Objetivo

EVALUAR LA SATISFACCIÓN DE LOS ALUMNOS, PADRES DE FAMILIA Y DIRECTOR DE LA ESCUELA PÚBLICA DE EDUCACIÓN ESPECIAL **CENTRO DE ATENCIÓN MULTIPLE (AUDICIÓN Y LENGUAJE)** UBICADO EN LA PROLONGACIÓN NORTE DE AV. ROSA DEL PONIENTE S/N COL. INFONAVIT EL ROSARIO, TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS, CLAVE 07DML0029D; RESPECTO AL BENEFICIO QUE LES PROPORCIONA EL PROGRAMA “**DESAYUNOS ESCOLARES**” EL CUAL ES COORDINADO POR EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE CHIAPAS (DIF CHIAPAS) Y OPERADO POR EL AYUNTAMIENTO DE TUXTLA GUTIÉRREZ.

Metodología de Evaluación

CON EL FIN DE CONTAR CON INFORMACIÓN SUFICIENTE PARA EFECTUAR LA EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN CIUDADANA, SE PROCEDIÓ A ENCUESTAR AL TOTAL DE LOS ALUMNOS DE LA ESCUELA; ACTUALMENTE SE PROPORCIONAN DIARIAMENTE 63 DESAYUNOS, A PESAR DE QUE LA MATRÍCULA ASCIENDE A 67 NIÑOS QUE CURSAN EL NIVEL DE PREESCOLAR Y PRIMARIA.

ESTAS ENCUESTAS FUERON REALIZADAS DIRECTAMENTE POR EL SUSTENTANTE A CADA NIÑO, PADRES DE FAMILIA, DIRECTORA Y RESPONSABLE DEL PROGRAMA.

DERIVADO DE LO ANTERIOR, SE APLICARON 112 ENCUESTAS.

ASIMISMO, SE OBTUVO INFORMACIÓN ADICIONAL POR PARTE DEL RESPONSABLE DEL PROGRAMA, DIRECTAMENTE EN EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO DE CHIAPAS (DIF CHIAPAS) Y EN LA WEB DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL ESTADO.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Centro de Atención Múltiple (Audición y Lenguaje) ubicado en la Prolongación Norte de Av. Rosa del Poniente S/N Col. Infonavit el Rosario, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Sistema Educativo Federalizado.

Clave 07DML0029D

Directora Encargada: Profra. Ana Virginia Rodríguez Pérez

Responsable del Programa: T.S. María Herminia Aguilar Llana.

EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN SOCIAL



Principales Resultados

COMENTARIOS SOBRE LOS RESULTADOS

Se aplicaron 112 cuestionarios, distribuidos de la siguiente manera:

Alumnos	67
Padres de Familia*	33
Personal de la escuela	<u>12</u>
Total	112

* Algunos padres tienen a más de un hijo en la escuela.

Resultados



EL **100%** DE LOS ALUMNOS, PADRES DE FAMILIA Y PERSONAL ENCUESTADOS; AFIRMARON QUE EFECTIVAMENTE, **SI** LES PROPORCIONAN LOS DESAYUNOS ESCOLARES.

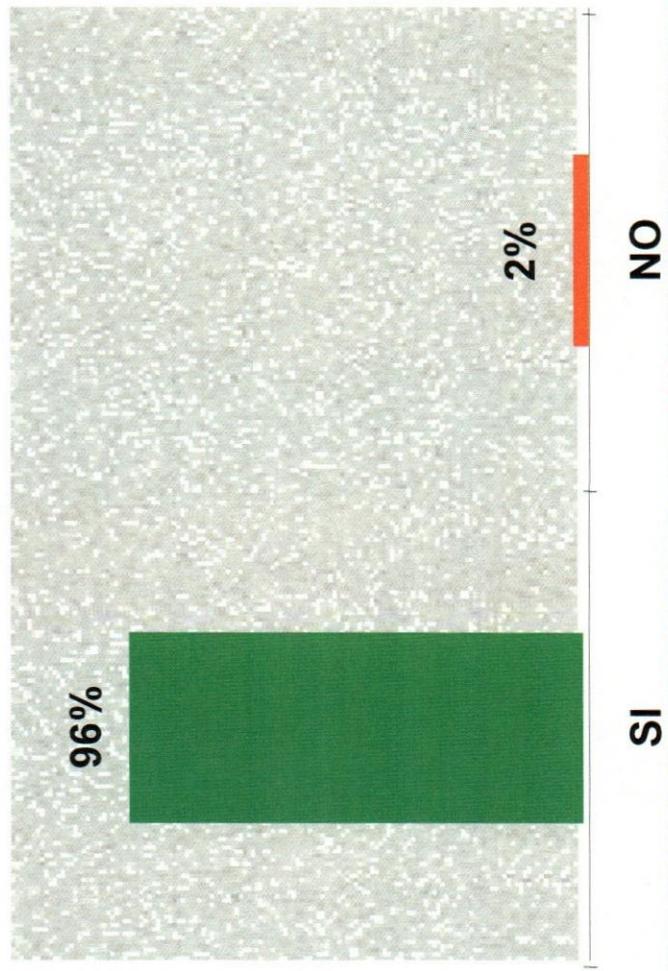
Resultados



**EL DESAYUNO ESCOLAR ES PROPORCIONADO TODOS LOS DÍAS HÁBILES
DEL CICLO ESCOLAR.**

Resultados

¿ SON NUTRITIVOS Y AGRADABLES LOS DESAYUNOS ESCOLARES ?



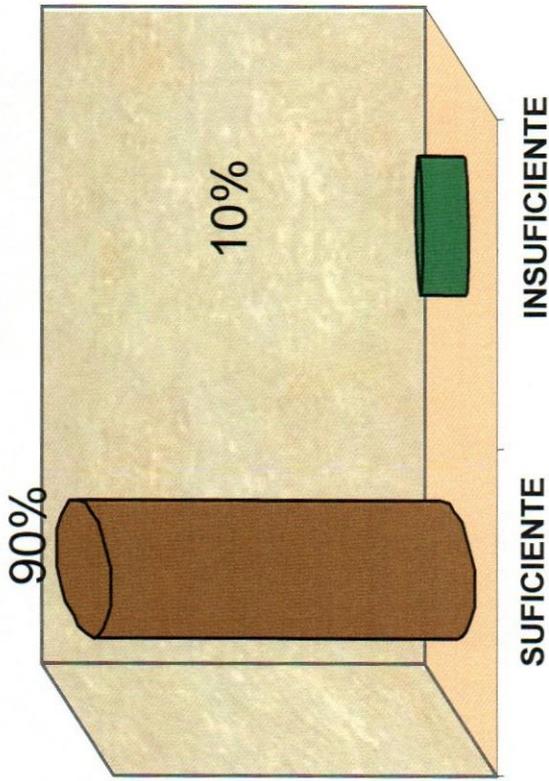
NO

¿POR QUÉ?

- NO LES GUSTA EL SABOR DEL CACAHUATE.

Resultados

¿ES SUFICIENTE LA CANTIDAD DE ALIMENTOS PROPORCIONADOS?



INSUFICIENTE

¿POR QUÉ?

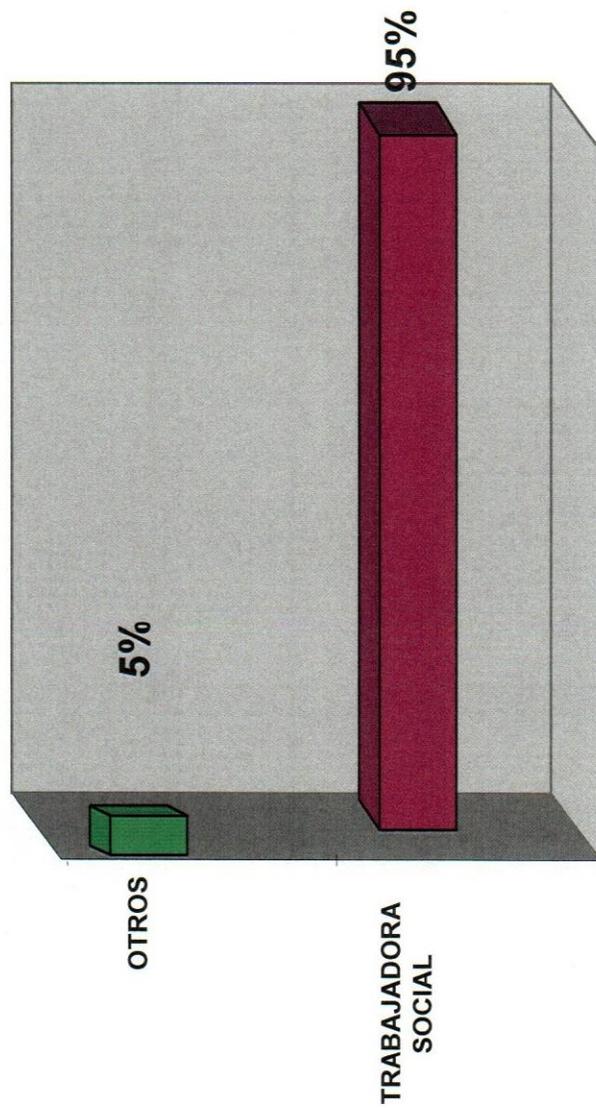
- DEBIDO AL INCREMENTO DE MATRICULAS NO CONSIDERADAS EN EL CICLO ESCOLAR 2009 Y A HÁBITOS DE CONSUMO.



LECHE ENTERA ULTRAPASTEURIZADA Y SABORIZADA DE 250 ML., GALLETA SABORIZADA, CACAHUATE JAPONÉS, AMARANTO

Resultados

¿QUIÉNES PARTICIPAN EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS DESAYUNOS?



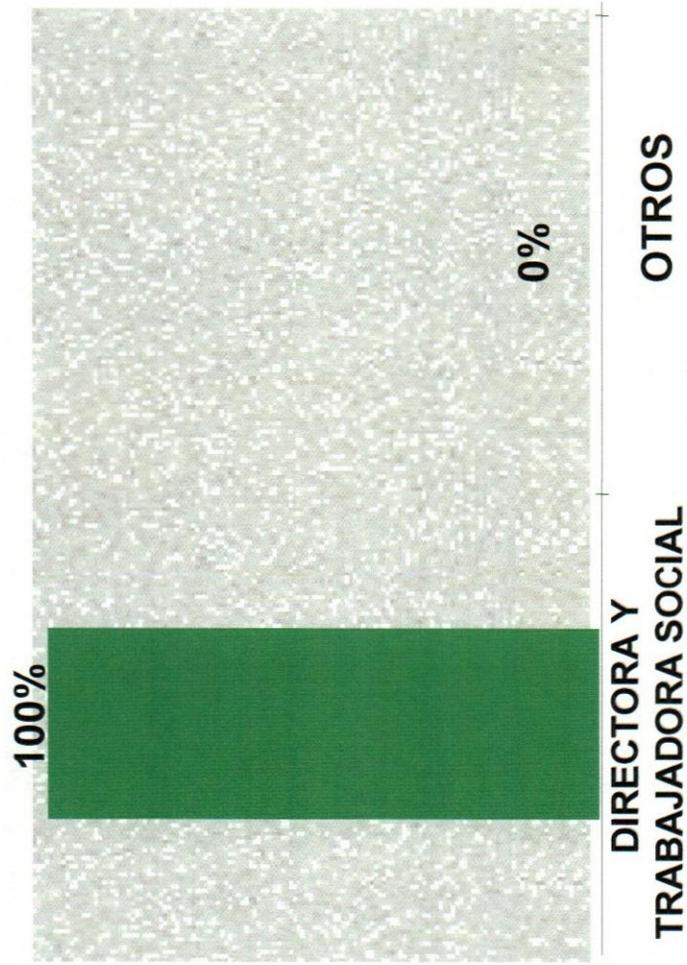
OTROS

EN OCASIONES PARTICIPAN
PADRES DE FAMILIA.

*LOS DOCENTES SUPERVISAN LA DISTRIBUCIÓN.

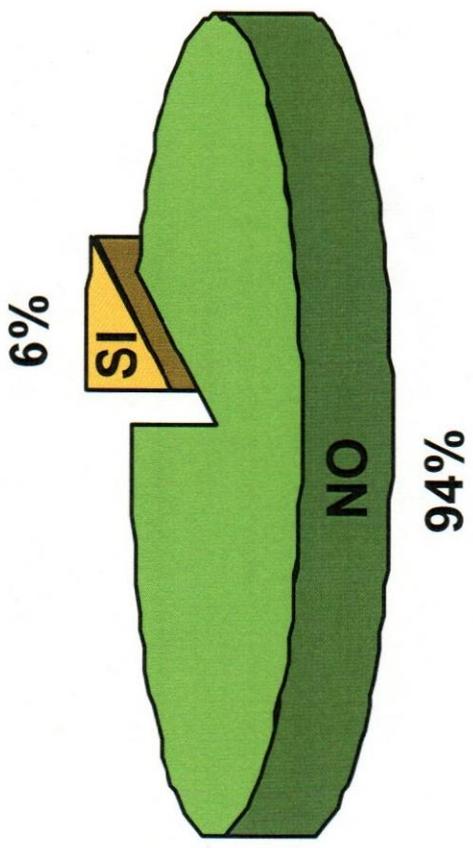
Resultados

¿QUIÉNES ADMINISTRAN LOS RECURSOS APORTADOS?



Resultados

¿LOS INSUMOS DE LOS DESAYUNOS ESTAN SIENDO SUMINISTRADOS DE ACUERDO A LO PROGRAMADO?



LOS PRINCIPALES PROBLEMAS MANIFESTADOS POR LOS ENTREVISTADOS SOBRE EL SUMINISTRO DE LOS ALIMENTOS DE ACUERDO AL PROGRAMA SON:

- 7 ENTREGAS FUERA DE TIEMPO
- 7 INSUFICIENTE LA CANTIDAD SUMINISTRADA

Resultados

¿CUAL ES LA FINALIDAD DE LAS APORTACIONES?



PARA GASTOS POR
TRASLADO DE LOS
INSUMOS.



NO SABEN

*ES IMPORTANTE RESALTAR QUE LA APORTACIÓN DE LOS PADRES DE FAMILIA ES DE \$ 0.50 POR DESAYUNO.

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS DE LOS BENEFICIARIOS

- **INCREMENTAR LOS DESAYUNOS ESCOLARES DE ACUERDO AL NUMERO REAL DE ALUMNOS MATRICULADOS, SÓLO SE RECIBEN 63 DESAYUNOS DIARIOS.**
- **ENTREGAR A TIEMPO LOS INSUMOS.**
- **QUE EXISTA MAYOR VARIEDAD DE LOS INSUMOS QUE PROPORCIONAN.**
- **DIFUSIÓN DEL PROGRAMA A LOS PADRES DE FAMILIA.**
- **QUE SE REALICE PERÍODICAMENTE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PARA QUE EXTERNEN SUS INQUIETUDES.**
- **EVITAR CAMBIOS DE PROVEEDORES PARA NO DESFASAR LA ENTREGA DE LOS INSUMOS.**
- **VARIEDAD EN LOS INSUMOS.**
- **SIMPLIFICAR TRÁMITES EN LA ENTREGA DE LOS INSUMOS.**

Recomendaciones del Evaluador

- EL SISTEMA ESTATAL DIF DEBERÁ REALIZAR UN DIAGNÓSTICO SITUACIONAL, EN VIRTUD DE QUE POR SU CARENCIA, NO SE PUEDE COMPARAR EL IMPACTO NUTRICIONAL DE LOS DESAYUNOS ESCOLARES.
- QUE EL DIF ESTATAL Y MUNICIPAL ACTUALICEN CADA CICLO ESCOLAR EL PADRON DE BENEFICIARIOS
- EVITAR ATRASOS EN LA DISTRIBUCION DE LOS INSUMOS A LAS INSTITUCIONES EDUATIVAS.
- QUE SE REALICEN PERIODICAMENTE EVALUACIONES PARA VERIFICAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL SERVICIO.
- VISITAS PERIÓDICAS POR PARTE DEL DIF MUNICIPAL Y ESTATAL PARA CONOCER EL FUNCIONAMIENTO Y NECESIDADES DE LAS ESCUELAS.
- EL SISTEMA DIF ESTATAL DEBE DE ESTABLECER ESTRATEGIAS PARA MEDIR LA DESNUTRICIÓN INFANTIL, EL PROGRAMA SE DISEÑÓ SOLO PARA AUSENTISMOS Y DESEMPEÑO ESCOLAR.

Anexo 1

ASPECTOS RELEVANTES DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS

- El 26.47% de la población del estado de Chiapas es indígena; el promedio del país es de 6.88%
- La edad promedio en el estado de Chiapas es de 20 años, mientras que el promedio del país es de 25 años.
- La población de la entidad crece a una tasa media anual del 1.6%, mientras que en el quinquenio anterior lo hizo al 2.1 por ciento.
- Por cada mil habitantes del estado la tasa de mortandad es de 3.78%
- Por cada mil nacidos la tasa de mortalidad infantil es de 9.97% de acuerdo a datos del Prontuario Estadístico de Chiapas; sin embargo de acuerdo al documento “Estimación de la mortalidad infantil en México, las Entidades Federativas y los Municipios 2005” de CONAPO, el promedio en Chiapas es de 23.89, los municipios con mayor mortalidad infantil por cada mil habitantes son: Aldama 43.44, Santiago el Pinar 42.98, Mitontic 41.40, San Juan Cancuc 40.72, Chamula 39.86, Oxchuc 39 y Chenalhó 38.76.
- De cada 100 personas en edades productivas (de 15 a 59 años), hay 77.4 en edades dependientes (menores de 15 años y de 60 años y más), mientras que en el año 2000 esta relación era de 82.3 personas en edades dependientes.
- El 52.2% de los chiapanecos reside en localidades de menos de 2,500 habitantes
- Chiapas ocupa el segundo lugar nacional de analfabetismo; la proporción de analfabetas en el año 2005 es del 21.33%, en el año 2000 era de 23%

Fuente: Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre del 2005 y Prontuario Estadístico de Chiapas. Estimación de la mortalidad infantil en México, las Entidades Federativas y los Municipios 2005.

Anexo 2

ESTADÍSTICAS DE POBLACIÓN EN EL PAÍS Y EN CHIAPAS

INDICADORES	NACIONAL		ESTATAL	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Población				
Población Total	103 263 388	100.00	4 293 459	4.16
Hombres	50 249 955	48.66	2 108 830	49.1
Mujeres	53 013 433	51.34	2 184 629	50.9
Población Indígena	7 107 803	6.88	1 136 496	26.47
Habitantes de Lengua Indígena	6 011 202	5.82	957 255	22.30
Bilingüe	5 154 331	85.75	705 169	73.67
Monolingüe	720 009	11.98	238 154	24.88
Edad Mediana	25		20	
Tasa Media Anual de Crecimiento	1.00		1.60	
Tasa General de Fecundidad	92.29		129.49	
Tasa de Mortalidad General p/c 1000 hab.	ND		3.78	
Tasa de Mortalidad Infantil p/c 1000 nacidos vivos	ND		9.97	
Grado de Marginación	NA		Muy alto	
Población en localidades Menores de 2 500 Hab.	24 275 645	23.51	2 243 712	52.26
Población en localidades de 1 a 99 Hab.	2 437 140	2.36	268 587	6.26
Población en localidades de 100 a 499 Hab.	7 898 663	7.65	840 196	19.57
Población en localidades de 500 a 999 Hab.	6 045 337	5.85	556 575	12.96
Población en localidades de 1 000 a 2 499 Hab.	7 894 505	7.65	578 354	13.47
Población de 8 a 14 años. Año 2005	15 174 241	17.42	747 889	17.42
Que sabe leer y escribir	14 658 317	96.6	675 344	90.3
Población de 15 años y más. Año 2000	62 842 638		2 281 622	
Analfabetismo General	5 970 051	9.5	524 773	23

Fuente: Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre del 2005 y Prontuario Estadístico de Chiapas.

Anexo 3

ASPECTOS RELEVANTES DEL SECTOR SALUD EN EL ESTADO DE CHIAPAS

- Únicamente el 21.96% de la población; es decir, 943 mil 185 habitantes son derechohabientes de alguna institución de salud, cuando el promedio de derechohabientes en el país es de 50.52%
- La población no asegurada del estado de Chiapas representa el 78.04% es decir, 3 millones 550 mil 274 habitantes.
- Por cada mil habitantes del estado solo se cuenta con 10 médicos.
- Únicamente se cuenta con 54 quirófanos en el estado.
- Solamente se cuenta con el servicio de 1 mil 658 médicos, que representan el 2.52% de médicos en el país.
- Solo se cuenta con 2 mil 593 enfermeras en el estado, lo que representa únicamente el 3.12% de enfermeras del país.
- En el año 2005 se tuvieron en el estado de Chiapas 1 mil 895 defunciones hospitalarias que representan el 4.10% del total del país que fue de 46 mil 142.
- La desnutrición en el estado de Chiapas es alarmante, en virtud de que el 40.95% de niños menores de 5 años atendidos en instituciones de salud en el año 2005, tuvieron algún tipo de desnutrición; en comparación con la media nacional que es del orden de 18.5%

Fuente: Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre del 2005, Prontuario Estadístico de Chiapas y Anuario Estadístico 2005 de la Secretaría de Salud.

Anexo 4

ESTADÍSTICAS DE SALUD EN EL PAÍS Y EN CHIAPAS

INDICADORES	NACIONAL		ESTATAL	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Población derechohabiente en:	52 171 303	50.52	943185	21.96
Seguridad Social	38 952 412	74.66	596 354	63.23
Seguro Popular	10 270 054	19.69	270 923	28.72
Instituciones Privadas	1 898 109	3.64	27 164	2.88
Otras instituciones	1 050 728	2.01	48 744	5.17
Población No Asegurada	51 092 085	49.48	3 550 274	78.04
Población Usuaria de los Servicios Médicos de las Instituciones del Sector Público. (INEGI)	ND		733 087	
Unidades Médicas de Inst. del Sector Público	ND		1 217	
Personal Médico en contacto con el paciente	134 457		4 168	
Razón Médicos por cada 1000 Habitantes	13		10	
Unidades Médicas por Tipo. Anuario Estadístico 2005. Secretaría de Salud Federal.	12 563	100	896	7.13
Consulta Externa	12 030	100	877	7.29
Rural	8 233		289	
Unidades Móviles	1 420		82	
Brigadas Móviles	465		457	
Urbana	1 699		28	
Clínica Especialidad	93		0	
Con Hospitalización	121		21	
Hospitalización	533	100	19	3.56
Integral	133		5	
General	288		11	
Especialidad	81		2	
Psiquiatría	31		1	
Otros recursos. Quirófanos	1 291	100	54	4.18

Recursos Humanos en Unidades Médicas	231 898	100	6 463	2.79
Médicos	65 550	100	1 658	2.52
Enfermeras	83 097	100	2 593	3.12
Morbilidad. Egresos Hospitalarios	1 980 961	100	78 579	3.96
Mortalidad. Defunciones Hospitalarias	46142	100	1895	4.10
Consulta en Menores de 5 años según grado desnutricional.	17 201 565	100	1 116 306	6.48
Obesidad y sobrepeso	468 659	2.72	28 380	2.54
Normal	13 499 289	78.48	630 814	56.51
Con Desnutrición				
Leve	2 627 529	15.27	350 832	31.43
Moderada	555 169	3.23	96 729	8.67
Grave	50 919	0.30	9 551	0.85

Fuente: Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre del 2005, Prontuario Estadístico de Chiapas y Anuario Estadístico 2005 de la Secretaría de Salud.