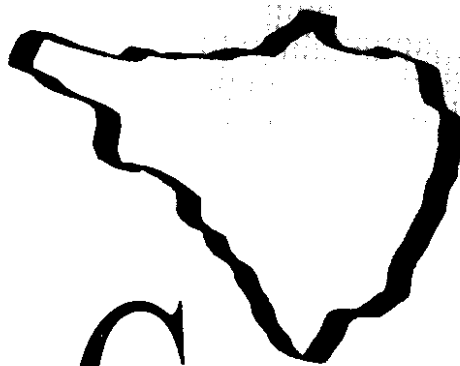
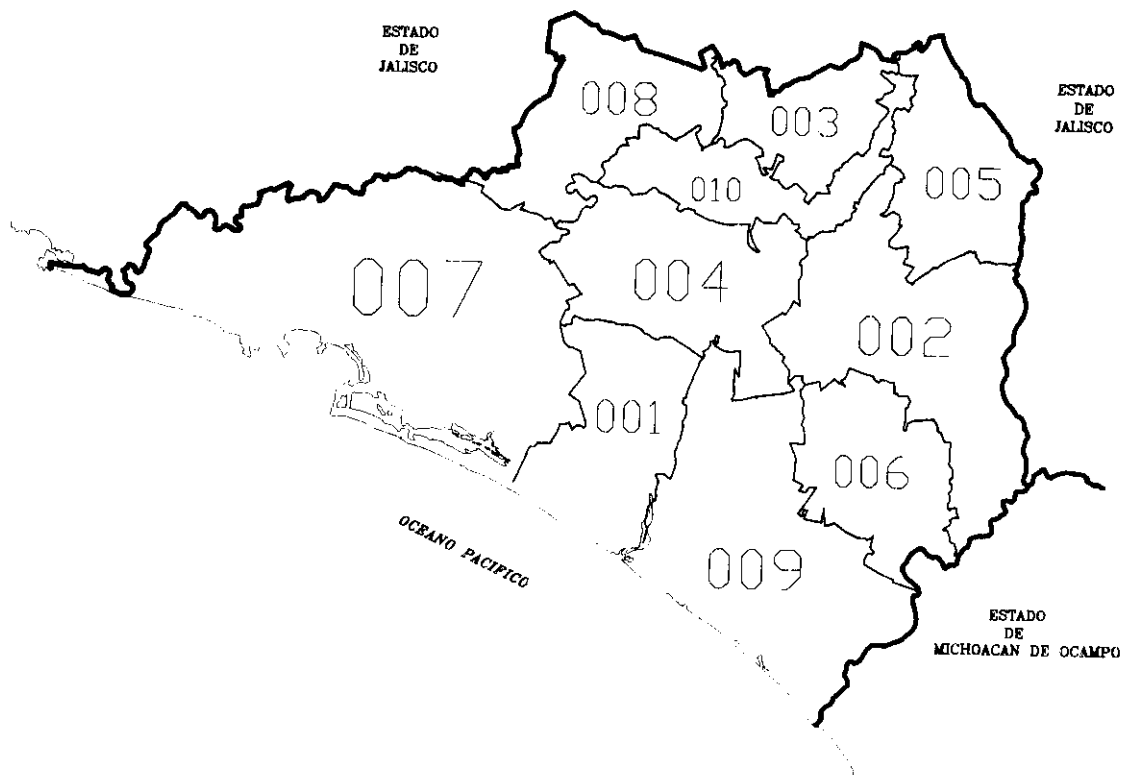




Colima

Preliminar	391
Características socioeconómicas	393
Organización de la administración pública	399
Sistemas administrativos para la gestión pública	411



Preliminar

La presente investigación sobre "La administración local en Colima" se realizó con el apoyo de distinguidos integrantes del Instituto de Administración Pública del Estado de Colima.

La descripción de las características socioeconómicas y regionales del estado estuvo a cargo del licenciado en economía Daniel Fierros Pérez, director general de Promoción Económica del gobierno del estado. En este capítulo introductorio se informa de los datos poblacionales generados por el Censo de Población y Vivienda 1995, así como del grado de satisfacción de las necesidades sociales básicas, vivienda, agua potable y alcantarillado, educación y salud; se mencionan las acciones y programas desarrollados para impulsar y promover las actividades productivas en el estado. La información se apoya en gráficas que indican la distribución de la población entre cada uno de los diez municipios y el nivel de atención en agua potable y drenaje que cada uno tienen. Se acompaña también la información del P.I.B. del estado, por sectores y en relación con el P.I.B. nacional.

La organización de la administración pública estatal fue el tema desarrollado por el Lic. Raúl Juárez Albarrán, presidente del IAPEC, quien realizó un análisis crítico de las previsiones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, incluyendo las reformas que ha tenido desde su aprobación en 1985.

Los sistemas administrativos para la gestión pública fueron analizados por el C.P. Salvador de la Mora Diego, secretario de la Contraloría del gobierno del estado y secretario del Consejo Directivo del IAPEC. En su amplio trabajo se describe el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Desarrollo y el del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, los dos modelos o sistemas globales de gestión pública que operan en nuestra entidad. Su naturaleza, forma de operar, programas y subprogramas que contemplan, así como cuadros y gráficos explicativos de la abundante información, se incluyen para la mejor comprensión del tema.

El director administrativo de la Oficialía Mayor de Gobierno, Lic. Sócrates Herrera Núñez, desarrolló el tema Profesionalización de los servidores públicos, señalando los esfuerzos realizados por la actual administración estatal en esta materia, como parte del objetivo de modernización administrativa, establecido en el Plan Estatal de Desarrollo 1992-97. Indica los tropiezos e insuficiencias que encuentra en las áreas de capacitación y adiestramiento del personal, así como algunas consideraciones, sustentadas en su experiencia, sobre los obstáculos para lograr la vieja aspiración colimense de establecer el servicio civil de carrera.

El tema de las Relaciones intergubernamentales fue desarrollado por el Lic. Leopoldo Chacón Aguilar, coordinador de Desarrollo Municipal del gobierno del estado y vocal del Consejo Directivo del IAPEC. Este capítulo contiene tres partes: en la primera se describen los mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamental, acompañados de observaciones del autor sobre su operación en la realidad; en la segunda, se refiere a los procesos descentralizadores relevantes, indicando los correspondientes a cada área de la administración pública federal y estatal, y en la tercera se incluyen algunas recomendaciones para el fortalecimiento del sistema federal.

El capítulo final, relativo a las experiencias de modernización administrativa en el estado de Colima, fue desarrollado por el Lic. José Luis Villa Aguijosa, presidente del Colegio de Economistas del Estado de Colima, quien eligió describir el Programa de Simplificación Administrativa, denominado desde 1994 Programa de Desarrollo Administrativo. Indica sus objetivos y acciones, así como los resultados obtenidos en cada subprograma evaluado, incluyendo cuadros que ilustran cuantitativamente los logros obtenidos.

No podemos dejar señalar que el apoyo otorgado por el Gobernador del Estado, Carlos de la Madrid Virgen fue de gran valía para el desarrollo de este trabajo.

Instituto de Administración Pública de Colima

CAPITULO I

CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

ESTRUCTURA Y DINAMICA POBLACIONAL

El estado de Colima se localiza en la parte occidental de México, cuenta con una superficie total de 5,455 kilómetros cuadrados, un mar territorial de 2,133 kilómetros cuadrados y 157 kilómetros de litoral estando constituido en 10 municipios. De conformidad con los datos del Censo de Población y Vivienda 1995, la entidad tiene 487,324 habitantes, de los cuales 242,433 son hombres y 244,891 mujeres, resultando una tasa de crecimiento poblacional en el período 1990-1995 del 2.6 %.

Del total de la población, en el municipio de Colima se encuentran 120,749 habitantes, seguido de Manzanillo con 108,203, Tecomán con 90,974 y Villa de Alvarez con 66,257 habitantes. La densidad de población promedio en 1995 fue de 89.3 habitantes por km.²

El estado cuenta con 948 localidades en las que se incluyen 153 ejidos y dos comunidades indígenas. Por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos se consideran 5 ciudades, 35 rancherías, 892 ranchos y 16 localidades con categoría de pueblos.

GRADO DE SATISFACCION DE NECESIDADES SOCIALES BASICAS

Uno de los indicadores más sobresalientes en la entidad es su bienestar social, ya que Colima se caracteriza por contar con servicios educativos, salud y vivienda, que proporcionan a sus habitantes un nivel de vida superior a la media nacional.

Vivienda

Actualmente en Colima existen 110,402 viviendas en las cuales habitan 4.3 personas en promedio por vivienda y 1.5 ocupantes por cuarto.

En los últimos tres años se han construido alrededor de 9 mil viviendas. Colima se distinguió al recibir por conducto del Fondo para la Vivienda el premio "Templo del Sol", por haber realizado 7.3 acciones de vivienda por cada mil habitantes.

Agua potable y alcantarillado

En 1995, el total de la población atendida que cuenta con sistemas de agua potable es del 96% y el 80% con drenaje y alcantarillado en el estado. Asimismo se cuenta con un total de 121,933 tomas de agua potable y 103,117 conexiones de alcantarillado. Por otra parte existen 25 plantas de tratamientos de aguas residuales estando en operación 20.

Educación

En el estado en 1995 se registró una cobertura de 96.63 % de preescolar, 100 % de primaria, el 92 % de secundaria, 100 % profesional y un analfabetismo existente de la población de 15 años o más, con promedio de escolaridad de sexto grado, contándose con 4,122 aulas en el estado.

Salud

El Sistema Nacional de Salud se compone de dos regímenes, de seguridad social y de asistencia social, que brindan atención médica, prestaciones sociales, culturales y económicas a los trabajadores con una relación laboral formal, así como atención a la demanda de servicios de la población abierta, respectivamente.

La cobertura de salud en el estado se da en un 100% y tiene la siguiente estructura: el IMSS atiende el 33.9% de la población total, el ISSSTE al 29.5%, la Secretaría de Marina al 0.9% y el 35.7% restante es atendido por la Secretaría de Salud y Bienestar Social.

Marginalidad

Las actividades relacionadas con los sectores secundario y terciario se localizan en zonas urbanas, agudizando la concentración en las ciudades, propiciando la generación de asentamientos humanos algunos de ellos irregulares.

A nivel nacional el estado de Colima ocupa el lugar 23 en grado de marginación, las condiciones generales de la población para los casos de: Armería, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc, Minatitlán y Tecomán con un grado de marginalidad baja; Colima, Manzanillo y Villa de Álvarez con una marginalidad muy baja y el caso de Ixtlahuacán se ubica en la media.

APOYO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS

Para impulsar y promover las actividades productivas en Colima se han establecido las siguientes organizaciones y acciones:

- Comisión Estatal de Desregularización Económica y Simplificación Administrativa, la cual está integrada por las Subcomisiones de Consulta y Análisis, de Instrumentación Jurídica y la de Seguimiento.
- Exención del 100 % en el pago de impuestos sobre nómina de las empresas.
- Programas de capacitación a empleados y trabajadores, a través del Servicio Estatal de Empleo.
- Programa de capacitación empresarial.
- Gestoría gratuita de trámites normativos ante diversas dependencias por conducto de la Ventanilla única de Gestión.
- Servicio Estatal de Información de Mercados.
- Programas de vinculación con las instituciones de educación superior.
- Programas de promoción de productos para comercializarlos a nivel local, nacional e internacional.
- Atención y asesoría a través de los programas ALTEX, PITEX y COMPEX.
- Atención a misiones comerciales, misiones diplomáticas, inversionistas, empresarios, microempresarios y artesanos.
- Financiamientos con recursos del Fomento Minero.
- Estudios previos de exploración a través del Consejo de Recursos Minerales.

**POBLACION TOTAL POR SEXO SEGUN GRUPO QUINQUENAL DE EDAD
AL 12 DE MARZO DE 1990**

GRUPO DE EDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	428 510	212 543	215 967
MENORES DE UN AÑO	9 862	4 997	4 865
1 A 4 AÑOS	42 407	21 376	21 031
5 A 9 AÑOS	54 412	27 572	26 840
10 A 14 AÑOS	55 609	28 241	27 368
15 A 19 AÑOS	52 837	26 276	26 561
20 A 24 AÑOS	40 023	19 064	20 959
25 A 29 AÑOS	33 413	16 014	17 399
30 A 34 AÑOS	28 739	13 998	14 741
35 A 39 AÑOS	24 122	11 835	12 287
40 A 44 AÑOS	18 372	9 133	9 239
45 A 49 AÑOS	15 453	7 749	7 704
50 A 54 AÑOS	12 009	5 960	6 049
55 A 59 AÑOS	9 293	4 640	4 653
60 A 64 AÑOS	8 057	3 994	4 063
65 AÑOS Y MAS	19 537	9 531	10 006
NO ESPECIFICADO a/	4 365	2 163	2 202

a/ Incluye una estimación de población por un total de 4 155 personas, correspondientes a 1 385 viviendas sin información de ocupantes.

FUENTE: "Colima, Resultados Definitivos; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990" INEGI.

**POBLACION DERECHOHABIENTE Y USUARIA, RECURSOS HUMANOS Y UNIDADES
MEDICAS EN SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD
SEGUN REGIMEN E INSTITUCION 1994**

REGIMEN E INSTITUCION	POBLA- CION DERE- CHOHA- BIENTE ^{a/}	POBLA- CION USUA- RIA ^{b/}	RECURSOS HUMANOS ^{a/}				UNIDADES MEDICAS ^{a/}		
			TOTAL	MEDI- COS	PARA- MEDI- COS	OTROS ^{c/}	TOTAL	DE CON- SULTA EXTERNA	DE HOSPI- TALIZA- CION ^{d/}
TOTAL	280 494	422 007	3 084	773	1 435	876	128	116	12
SEGURIDAD SOCIAL	280 494	201 529	1 898	432	922	544	18	10	8
IMSS	232 735	157 417	1 419	307	702	410	11	5	6
ISSSTE	37 984	37 984	384	109	172	103	6	5	1
SM	9 775	6 128	95	16	48	31	1	-	1
ASISTENCIA SOCIAL	NA	220 478	1 186	341	513	332	110	106	4
SSA	NA	182 553	1 135	318	512	305	95	91	4
DIF	NA	37 925	51	23	1	27	15	15 ^{e/}	-

CAPITULO II

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Constitución Política del estado, faculta al Congreso Constitucional de Colima a legislar sobre todos los ramos de la administración o gobiernos interiores de competencia del estado, de acuerdo a la Constitución Política federal, contemplando en sus atribuciones la creación, adición y reforma de un ordenamiento como el citado. (Artículo 33 fracción II).

Por su parte, la Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Colima (LOAPEC) de 1985, se divide en tres capítulos con un total de 34 artículos, y 7 artículos transitorios. El capítulo 1º, que contiene del artículo 1º al 18, acoge las disposiciones generales; el capítulo 2º, que comprende del artículo 19 al 26, trata de la competencia de las dependencias centralizadas; el capítulo 3º integrado por el artículo 27 hasta el 34, se trata de la administración pública paraestatal.

Como lo expusimos en nuestra introducción, se transforma a la mayoría de las dependencias gubernamentales al adquirir rango de secretarías y precisarles nuevas competencias y atribuciones. Resaltaremos algunas características e innovaciones que aporta este ordenamiento y posteriormente pondremos a consideración dos reflexiones de técnica jurídica que nos provoca la LOAPEC, y que una acusadamente comete el mismo error de invasión de poderes que anteriormente provocaban los ordenamientos federales, producto de nuestro sistema presidencialista.

Los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la ley orgánica establecen y aclaran que la nueva administración pública colimense está formada por la administración centralizada y paraestatal, cosa que no hacía la ley anterior, estableciendo además que la administración pública centralizada se integra por la gubernatura del estado, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia y la Oficialía Mayor; en tanto la paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los organismos de fomento y los fideicomisos.

El artículo 4º establece una innovación eficaz, al incorporar que el ejecutivo estatal contará con las unidades de coordinación y apoyo técnico que el propio gobernador considere necesarias para el óptimo funcionamiento de la administración pública. Aquí, aunque no hay mención específica por parte del legislador, se comprendería a la secretaría particular, la secretaría privada, coordinación de asesores, el COPLADE y la Dirección de Comunicación Social.

Por otra parte, el artículo 6º de esta legislación dispone que entre los diversos secretarios no habrá diferencia jerárquica alguna, confiriéndoles por lo tanto igual rango administrativo. Esta atinada disposición permite una política administrativa más eficaz, pues no sólo mejora la comunicación y coordinación entre las dependencias centralizadas, sino que también suprime formalmente la <<vicegubernatura>> que representaba la Secretaría General de Gobierno. El origen de este artículo 6º se encuentra en el artículo 21 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La coordinación sectorial y la coordinación global son otras de las características que maneja el presente ordenamiento. Aunque el sector paraestatal colimense es reducido, la incorporación de estas figuras administrativas se da para que las secretarías respectivas asuman gradualmente

(conforme a las circunstancias y crecimiento del sector paraestatal) la planeación, coordinación, evaluación y operación de las entidades propias de este sector, tratando de evitar así lo que a nivel federal aconteció con un sistema paraestatal que creció de forma desproporcionada y anárquica, encubriendo ineficiencias y grandes corruptelas resultado de una falta de control y sistematización en su actuar.

La figura administrativa de la coordinación otorga la tutela de las entidades paraestatales a las secretarías. Los entes paraestatales son instrumentos de ejecución de acuerdo a los lineamientos y planes que expide el jefe del ejecutivo directamente, o a través de las dependencias centralizadas.

Consideramos que en esta ley deben de señalarse las relaciones entre las dependencias de coordinación global, coordinación sectorial y el sector paraestatal, así como la enumeración de las entidades, relacionándolas con la dependencia afín, ya que actualmente la LOAPEC lo omite.

El artículo 12 de la LOAPEC se refiere a la figura del refrendo al prescribir que: “Cada dependencia centralizada formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos y decretos del titular del poder ejecutivo. A fin de que tengan validez las leyes, reglamentos y decretos, deberán ser firmados por el gobernador, por el secretario general de Gobierno y por el titular de la dependencia a que corresponda su aplicación; cuando estas disposiciones se refieran a asuntos de la competencia de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas”.

Algunos estudiosos del derecho político fundamentan la existencia de la institución del refrendo como un intento de limitar la voluntad del jefe del ejecutivo; sin embargo, hay otros como Ruiz Massieu que sostienen que el refrendo busca la responsabilidad de los secretarios por los actos que realicen dentro del ámbito de su competencia (hay que recordar que es un acto personalísimo no delegable). Sobre este artículo se puede aseverar que origina una invasión de poderes, pues supedita la validez de una norma a la voluntad del ejecutivo y sus auxiliares, haciendo a un lado al poder legislativo y contraponiéndose a lo plasmado en la Constitución estatal y federal.

El artículo 14 prevé la desconcentración administrativa para el despacho de diversos asuntos, figura que implica la subordinación jerárquica de los órganos desconcentrados a las dependencias centralizadas.

Los convenios de coordinación fueron plasmados en la ley en vigor en su artículo 15, y con base en ellos queda a discreción de las autoridades de la autonomía colimense la posibilidad de firmar convenios con el gobierno federal para llevar a cabo en forma conjunta acciones encaminadas al desarrollo del estado.

El artículo 16 de la LOAPEC señala la posibilidad por parte del gobernador de constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deba intervenir más de una secretaría o entidad. Es importante mencionar que este artículo se basa parcialmente en lo

contenido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero esta última ley establece, además, la transitoriedad o permanencia de dichas comisiones.

También es conveniente destacar que aunque el artículo 1º de la LOAPEC señala que esta ley distribuirá “las funciones que corresponden a las dependencias centralizadas y a las que componen la administración pública paraestatal”, posteriormente no hace ninguna referencia a las funciones de estas últimas.

En cuanto a las comisiones intersecretariales, a mi manera de ver pudo haberse conservado ese rasgo histórico del Consejo de Gobierno que instituyó la Constitución de 1857 y que desaparece en la LOAPEC. Opinamos lo anterior puesto que básicamente las funciones y características que tenía el Consejo de Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal de 1968 (que sí contemplaba esta institución), son las mismas que tienen o puedan tener las comisiones intersecretariales de la ley de 1985.

Ahora bien, dentro del articulado que trata sobre la competencia de las dependencias centralizadas, no se especifica cuáles serán aquellas que asuman la responsabilidad de elaborar el plan estatal de desarrollo. Lo anterior no quiere decir que forzosamente dicha responsabilidad la tendrá un órgano de la administración pública centralizada, pero sí es conveniente (como consideramos debe estar en algún decreto) incorporar tal función dentro del cuerpo normativo constitucional y de la LOAPEC, especificando quiénes o qué órgano u órganos se abocarán a cumplir dicha disposición.

De la lectura del artículo 121 de la Constitución Política del Estado de Colima, el cual se refiere entre otros funcionarios al secretario de programación y finanzas del estado, al procurador general de Justicia, al subprocurador y al secretario general de Gobierno, se desprende que la carta magna local les otorga el fuero constitucional, pues a la letra señala que: “Artículo 121. Siempre que se trate de un delito de orden común cometido por los diputados, el gobernador, los magistrados, el secretario general de Gobierno, el procurador general de Justicia, el subprocurador, el secretario de Programación y Finanzas (actualmente secretario de Finanzas) o los munícipes, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si hay o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, comenzando entonces la prescripción. En el caso afirmativo el acusado quedará por el mismo hecho separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes”.

Lamentablemente, esta misma legislación omite cualquier referencia a otra secretaría o a los funcionarios de éstas y es sólo en este artículo 121 que se habla del fuero constitucional, lo que contrasta abiertamente con lo expuesto en el artículo 111 de la Constitución federal, el cual sin distinción alguna concede fuero para todos los secretarios de despacho.

Después de leer y analizar lo expuesto líneas atrás, la pregunta obligatoria es la siguiente: ¿el que la Constitución política colimense dé fuero a contados funcionarios, rompe con el espíritu de igualdad jerárquica entre las secretarías que busca el artículo 6º de la LOAPEC?

También agregaríamos que el artículo 20, en contraposición con el espíritu del artículo 6º, convierte a la Secretaría General de Gobierno en una coordinadora global de las coordinadoras globales, puesto que le corresponde: “Coordinar las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes del estado, con los poderes de la unión, con las entidades centralizadas y descentralizadas locales, de las otras entidades federativas y con las autoridades municipales”.

No quisiera concluir este esquemático análisis sin acotar que a mi parecer el artículo 29 de la LOAPEC contiene el mismo equívoco que el ordenamiento federal, ya que a la letra prescribe que: “Son empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, aquellas en las que el estado aporte directamente o a través de alguna de sus dependencias o entidades, parte del capital social”.

Aquí creo que la confusión reside en la separación que se hace del estado y sus dependencias. Ninguna dependencia (siento) tiene personalidad jurídica propia, por lo que en realidad es el ejecutivo estatal el único, en este caso, que directamente puede contribuir con parte o con la totalidad del capital social de una empresa paraestatal.

La primera reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima se da a conocer el 15 de febrero de 1986 en el decreto núm. 36 del periódico oficial del gobierno constitucional de dicho estado, y se refiere a los artículos 6º y 19 de la LOAPEC. Estas modificaciones crearon una nueva dependencia denominada “Secretaría de Salud y Bienestar Social” y fijaron los atributos de ésta en el artículo 24 bis, el cual fue adicionado.

Una posterior reforma a la LOAPEC se dio mediante el decreto núm. 143 promulgado en el periódico oficial con fecha sábado 27 de febrero de 1988. La modificación aludida toca los artículos 6º, 19 y 23 adicionando el artículo 23 bis, que señalaba las funciones que corresponderían a la recién creada Secretaría de Desarrollo Económico. Por medio de esta reforma y la adición del artículo señalado, desapareció la Secretaría de Desarrollo repartiéndose, hasta ese entonces, sus funciones y denominación entre las antes intituladas Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda y la de Desarrollo Económico (actualmente Secretaría de Desarrollo Urbano y Secretaría de Planeación y Promoción Económica respectivamente). El artículo 23 bis, ya derogado, indicaba los asuntos que corresponderían a la Secretaría de Desarrollo Económico.

De igual modo, la Secretaría General de Gobierno ha sufrido dentro de su reglamento interno varios cambios; el primero de éstos fue el publicado en el número 26 del periódico oficial *El Estado de Colima* de fecha 25 de junio de 1988. Este cambio consistió en la modificación, derogación y adición de algunos artículos y fracciones del mencionado ordenamiento, cuyo objetivo fue el de precisar algunas de las facultades de la Dirección General de Gobierno, de la Dirección de Prevención y Readaptación Social, de la Dirección de Asuntos Jurídicos y Consultoría y de la Dirección del Trabajo.

Asimismo, con el objetivo de “propiciar la conservación de la salud del individuo y promover la participación creadora de la juventud”, se constituyó dentro de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (mediante acuerdo aparecido en el periódico oficial del 2 de diciembre de

1989) el Instituto Colimense de la Juventud y el Deporte, que vino a sustituir a la Dirección de Fomento al Deporte, pues era ya necesaria la adecuación de un organismo como éste, con las atribuciones suficientes para hacerse cargo de establecer los mecanismos necesarios para lograr el bienestar de la juventud y fortalecer los conductos para incrementar su participación social y política; y la promoción y fomento del deporte y cultura física.”

Durante la presente administración del Lic. Carlos de la Madrid Virgen, la LOAPEC ha experimentado valiosos y sustanciables cambios que pretenden adecuar la organización de las dependencias del ejecutivo a la realidad y necesidades actuales de las que se presenta una breve síntesis cronológica de las modificaciones señaladas líneas atrás:

En el periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 45, del 9 de noviembre de 1991, se publica el acuerdo que crea diversas dependencias en la Secretaría General de Gobierno, añadiéndose a ésta la Dirección General de Gobierno; la Dirección de Transporte, misma que contará con las Subdirecciones Administrativa y Operativa; las Subdirecciones de Asuntos Jurídicos y la de Consultoría; y la Subdirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En el periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 46, 16 de noviembre de 1991 aparece el acuerdo mediante el cual se acondicionaron algunas dependencias a la entonces denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano), tales dependencias fueron:

- La Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología que comprende: 1) La Dirección de Regulación y Ordenamiento Urbano; 2) La Dirección de Obras Públicas; 3) La Dirección de Conservación de Inmuebles; y la 4) Dirección de Ecología.
- La Dirección General de Control Técnico y Administrativo que comprende: 1) La Dirección de Control Técnico; 2) La Dirección de Evaluación y Apoyo Administrativo.
- La Asesoría Jurídica.

En el periódico oficial *El Estado de Colima*, suplemento al Núm. 52, 28 de diciembre de 1991, apareció el decreto número 26 reforma los artículos 19, 21, 23 y 23 bis y adiciona el 24 bis de la LOAPEC, así pues, cambia la denominación de la Secretaría de “Programación y Finanzas suprimiendo el término Programación, ya que se consideró que el término “Finanzas” engloba “todas las acciones que en materia de programación y finanzas se puedan realizar”. Asimismo se eliminó el término “Vivienda” de la hasta entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano), “dado que este término connota el efecto integral en esta materia, y la vivienda es uno de esos aspectos”. Por otro lado se reestructuraron las funciones a cargo de la antes existente Secretaría de Desarrollo Económico, cuyas funciones actualmente están a cargo de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica, cuyo nacimiento tiene efecto en esta misma fecha (artículo 24 bis adicionado), aunque en un principio sólo se le denominó Secretaría de Planeación:

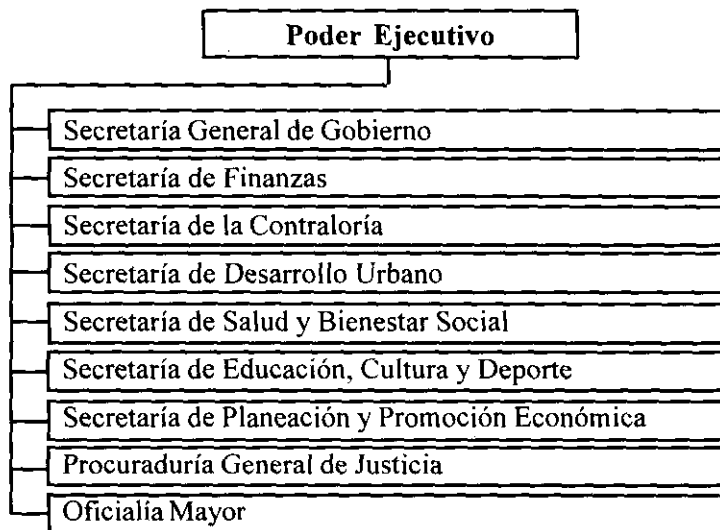
En el periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 12, 21 de marzo de 1992, al publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno conteniendo las atribuciones de cada una de las dependencias que la conforman, sin embargo un periódico posterior, de

fecha 28 de marzo de 1992, editó la fé de erratas al artículo 2º de este reglamento, mismo que quedó de la siguiente forma: "Artículo 2º para el desempeño de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Gobierno.
- Dirección de Asuntos Jurídicos y Consultoría.
- Dirección de Seguridad Pública y Vialidad.
- Dirección de Transporte.
- Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- Dirección del Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Dirección del Trabajo.

En el periódico oficial *El Estado de Colima* Núm. 14, 4 de abril de 1992, se dió a conocer el decreto número 43 por el que se aprobaron las reformas y adiciones a los artículos 3º, 19, 23 y 24 bis y la derogación del artículo 23 bis de la LOAPEC. De esta forma las funciones en materia agropecuaria, forestal y pesquera de la antes existente Secretaría de Desarrollo Económico pasaron a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano, cuya denominación, a causa de estas mismas modificaciones, cambió a la de Secretaría de Desarrollo Urbano. De igual modo, las labores de la anterior Secretaría de Desarrollo Económico relativas al ramo industrial, comercial, turístico, y en general las inherentes al desarrollo económico se asignaron a la Secretaría de Planeación que al igual que la Secretaría de Desarrollo Urbano cambió su nombre al de Secretaría de Planeación y Promoción Económica.

El artículo 19, derivado de las reformas antes mencionadas, quedó tal como a continuación se transcribe: Artículo 19. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, el poder ejecutivo estatal contará con las siguientes dependencias



- Periódico oficial *El Estado de Colima*, Núm. 23., 6 de junio de 1992.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas especifica entre otras cosas, las unidades administrativas que la constituirán: 1) La Secretaría del ramo; 2) La Dirección de Presupuesto, 3) La Dirección de Ingresos, 4) La Dirección de Contabilidad e Informática, 5) La Dirección de Auditoría Interna, 6) La Dirección de Auditoría Fiscal, y 7) La Dirección de Catastro.

- Periódico oficial *El Estado de Colima*, suplemento al Núm. 24, 13 de junio de 1992.

El decreto número 75 ratifica la denominación y facultades de algunas dependencias de la administración pública. En ese orden de ideas, establece que: “Las facultades y obligaciones que las leyes otorgan a la Tesorería General del Estado o a la Secretaría de Programación y Finanzas, así como las referencias que hagan a tales dependencias, se entenderán formuladas a la Secretaría de Finanzas. Las referencias que las leyes estatales hacen de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o de la Dirección General de Planificación, Urbanismo y Obras Públicas, así como las facultades que a dichas dependencias se confieran por las mismas, se entenderán hechas en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Las facultades y obligaciones que leyes de carácter estatal otorgan a la Contraloría General del Estado y las referencias que de esta dependencia hacen, se entenderán en favor de la Secretaría de la Contraloría.”

Antes de concluir esta breve revista jurídico-política al aparato gubernamental colimense, debemos recalcar la importancia de la inclusión de un organismo a nivel constitucional encargado de la defensa de los derechos humanos, pues un estado de derecho moderno que se jacte de serlo, debe tener como uno de sus objetivos primordiales el respeto a los derechos y las garantías individuales, de cuya prevención, vigilancia y cumplimiento debe encargarse un organismo especializado y con las atribuciones suficientes para ello. Para este efecto, se adicionó a la Constitución local el artículo 86 del capítulo III del título VI, que da vida a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima (periódico oficial núm. 9, del 29 de febrero de 1992). Más tarde, apareció en el periódico oficial Núm. 22 del 30 de mayo de 1992, el decreto no. 57 que formuló la ley de esta organización.

Con lo anterior concluiríamos este sumarisimo ensayo, pero hay cuestiones legislativas que nos llaman la atención y que consideramos de sumo interés para la doctrina mexicana de la división de poderes: me refiero a dos artículos constitucionales publicados y reformados por el decreto número 5 del 16 de noviembre de 1985 y el decreto número 50 del 2 de agosto de 1986 aparecidos en el periódico oficial del estado de Colima. Por orden cronológico el primero vínculo al artículo 33 fracción IV, que dice:

“Son facultades del Congreso:

IV.- Aprobar o reprobar las cuentas de los caudales públicos, que deberá presentar la Secretaría de Programación y Finanzas dentro de los 30 días siguientes a la apertura del período de sesiones ordinarias de cada año”.

En caso de que fueran reprobadas dichas cuentas, consignar al ministerio público a los presuntos delincuentes para la averiguación correspondiente y aplicación del castigo a los responsables.

Hasta donde nuestras luces jurídicas alcanzan, desconocíamos que fuera facultad de los congresos la de consignar judicialmente a un presunto responsable, siendo atribución y monopolio del ministerio público la acción penal. Seguramente el legislador quiso decir “incitar al ministerio público” o “concitar al ministerio”.

La segunda cuestión trata de lo que quizás sea una dilatación de facultades por parte de un poder; aunque el artículo 47 de la Constitución colimense, en mi opinión, impropriadamente establece que: “Las iniciativas de la ley o el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso” (mayoría absoluta). “Cuando fueren objetadas (veto) por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia”.

El reglamento interior del Congreso del Estado (1982) limita y contraviene el alcance de la norma anterior al conceder exclusivamente al ejecutivo la atribución de vetar las iniciativas o el voto del poder legislativo, y excluyendo de esta tarea la intervención del Supremo Tribunal de Justicia, disposición ésta que se encuentra señalada en el artículo 110 del mencionado reglamento, el cual a la letra dice: “Cuando el gobernador, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución, devuelva con observaciones (veto) una disposición del Congreso...”

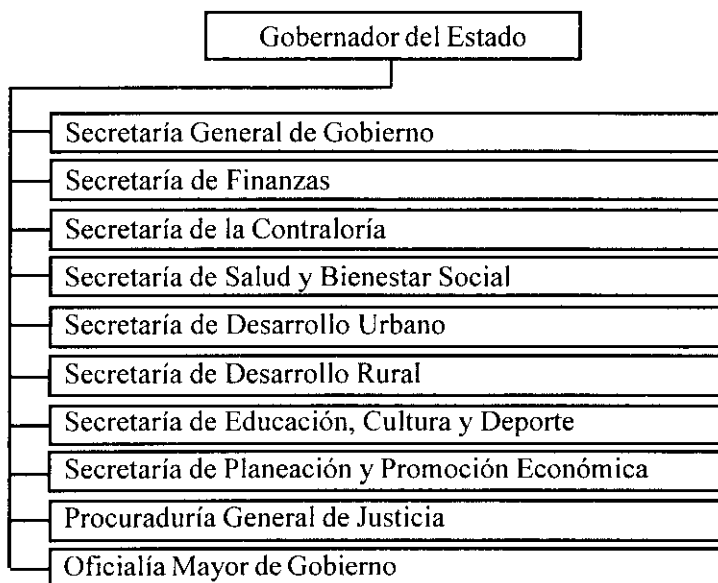
Por otro lado, el artículo 111 de este mismo reglamento dispone que: “Serán necesarios los dos tercios de votos para desechar las observaciones del ejecutivo,...” Consideramos que la facultad de veto otorgada al Supremo Tribunal de Justicia rebasa la mera participación de otro poder en el proceso de proyección de normas, para participar de forma y fondo con el veto en la facultad de aprobación de leyes y decretos que ordena la Constitución para el parlamento, por lo que se presta a una confusión de poderes en perjuicio del ya por sí aporreado poder legislativo. Cabe abundar que la facultad de iniciar leyes por parte del poder judicial (artículo 74) denota colaboración en la formación o proyección de las mismas; pero el veto, aunado a la facultad de iniciativa, cuando menos en el marco de la doctrina mexicana, es una dilatación de facultades que llega a la invasión.

Asimismo, no podemos dejar de señalar el gran equívoco cometido al alimón por los poderes ejecutivo y legislativo colimenses en lo que respecta a lo establecido por el artículo 61 constitucional, pues hay que recordar que el referido precepto originalmente prescribía lo siguiente: “Artículo 61. Las secretarías tendrán igual rango por lo que no habrá entre ellas preeminencia alguna”.

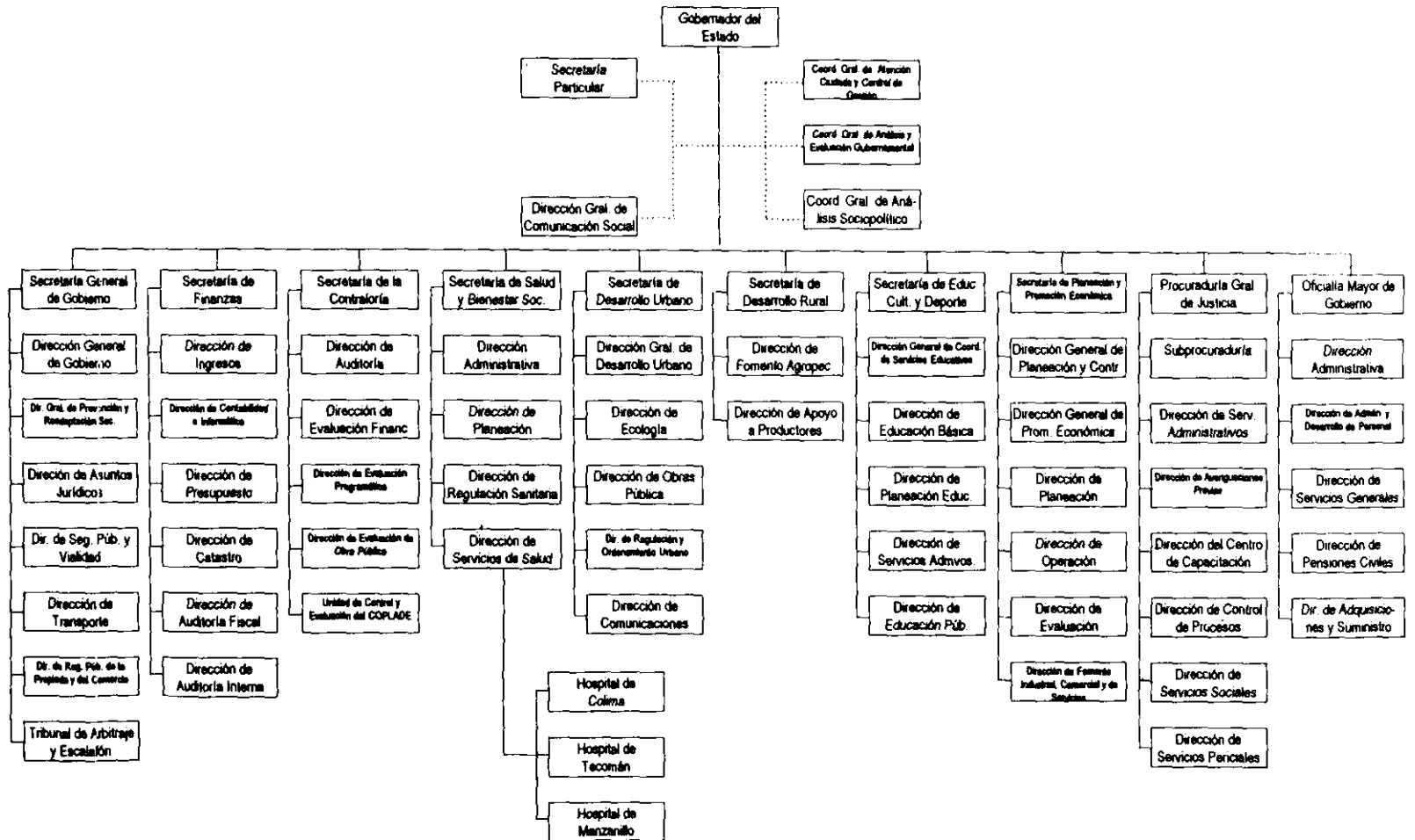
Sin embargo, en las modificaciones constitucionales publicadas por el periódico oficial del estado de Colima el día 2 de agosto de 1986 y que tenían como objeto, según este mismo

rotativo, el precisar “la facultad constitucional del refrendo que poseen los secretarios del ramo respecto de los actos de gobierno, con relación a la de los actos de promulgación de leyes y decretos del legislativo”, erróneamente se reformó el artículo 61 y no el 63, que es el que para el caso correspondía enmendar por ser esta disposición la que da cuenta del refrendo. Así pues el artículo 61 quedó de la siguiente forma: “Artículo 61. Todas las órdenes, acuerdos, decretos y reglamentos del gobernador deberán firmarse por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidas. Para la promulgación de leyes y decretos del Congreso se requerirá únicamente la firma del secretario general de Gobierno”.

Lo anteriormente expuesto, produjo dos serias consecuencias: 1) Que hoy en día la Constitución colimense cuente innecesariamente con dos preceptos que traten lo relativo a la institución del refrendo. 2) Que se haya suprimido la disposición constitucional que señalaba la igualdad jerárquica entre las diversas secretarías del estado de Colima.



ORGANIGRAMA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA



DEPENDENCIAS PARAESTATALES Y DESCENTRALIZADAS



CAPITULO III

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTION PUBLICA

EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

En nuestra entidad operan dos modelos o sistemas globales de gestión pública que constituyen los ejes centrales del quehacer del gobierno del estado: el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo y el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, procesos complementarios cuya naturaleza y forma de operación se describen en las líneas siguientes.

A partir del mandato contenido en el artículo 26 de la Constitución Política Federal, el estado mexicano ha establecido el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, que a su vez es normado por la Ley Federal de Planeación, la cual señala, en su capítulo séptimo, que a través de la vertiente de coordinación se interrelacionarán los gobiernos federal y de cada entidad, para definir la participación estatal en la planeación nacional -a través de la consulta popular-, los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo, los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de la planeación en sus propias jurisdicciones, y la ejecución de las acciones a realizar en cada estado con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales y para la elaboración de los programas estratégicos regionales.

Esta vertiente de coordinación es reconocida por las fracciones VIII y IX de la Constitución Política del Estado de Colima y por el capítulo segundo de la Ley de Planeación del Estado de Colima, documentos que prevén y regulan al Sistema Estatal de Planeación Democrática, cuyo órgano ejecutor y evaluador es el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE).

El Sistema Estatal de Planeación Democrática es concebido como el instrumento metodológico que orienta los procesos de conducción y organización de la actividad pública gubernamental, así como las relaciones de gobierno con los sectores social y privado de nuestra sociedad; es un medio que integra y vincula a los sectores público, social y privado al proceso de formulación, programación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas para el desarrollo local, mediante la concertación de intereses (previa consulta popular).

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal forman parte del sistema a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación de las propias dependencias y de los comités estatal y municipales, para la planeación del desarrollo. Al sistema le corresponde formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas estatales.

La estructura del sistema estatal está integrada bajo el esquema de las mismas cuatro vertientes del sistema federal, obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación, y por cinco subsistemas que se orientan hacia el control de los recursos destinados a fomentar el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

- Subsistema de Planeación: Encargado de la elaboración del diagnóstico, de la prescripción o localización de soluciones alternativas, de la instrumentación y control del Plan Estatal de Desarrollo.
- Subsistema de Información: Dirigido a proporcionar los insumos necesarios para la elaboración de diagnósticos, estudios, planes, programas y proyectos gubernamentales (se conforma con la información derivada de la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo y con la información proporcionada por organismos públicos, sociales y privados).
- Subsistema de Administración y Organización: El cual busca establecer los lineamientos necesarios para la eficaz operación administrativa y operativa del gobierno estatal, de sus formas de organización y procedimiento.
- Subsistema de Programación-Presupuestación: Concebido como un elemento técnico y operativo orientado a precisar programáticamente las acciones de corto, mediano y largo plazo y los niveles de gasto público que se requerirán y orientarán a la inversión y al mantenimiento de la estructura de la administración pública.
- Subsistema de Seguimiento, Control y Evaluación: Busca diseñar y aplicar una serie de lineamientos e instrumentos normativos y administrativos que permitan registrar los avances de los planes y programas establecidos y las desviaciones posibles, a fin de asegurar la aplicación eficaz y transparente del gasto programado.

Estos subsistemas, en su conjunto, dan forma y estructura al Plan Estatal de Desarrollo, documento rector y activador del sistema.

Todo lo anteriormente señalado es aplicable para el municipio; la coordinación del sistema corre a cargo del Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Tanto a nivel nacional como estatal y municipal, el proceso de planeación democrática desemboca en documentos conocidos como planes de desarrollo y tiene su expresión práctica en el proceso anual de programación-presupuestación de los recursos públicos.

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

Como documento normativo de la acción pública gubernamental, el Plan Estatal de Desarrollo precisa la orientación política, económica y social del gasto público bajo los principios fundamentales de activación y estímulo a las fuerzas productivas y de promoción del bienestar social de la comunidad.

Acerca del plan estatal y de los planes municipales, podremos anotar lo siguiente:

- Ambos deberán elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un periodo determinado (seis meses el estatal y tres meses el municipal) a partir de que tome posesión el titular del ejecutivo de que se trate y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.
- La denominación de plan queda reservada tanto para el plan estatal como para los planes municipales y ambos serán los documentos principales o rectores de sus respectivos sistemas de planeación democrática.

DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACION ESTATAL

DOCUMENTOS BASICOS DEL SISTEMA	ALCANCE		COMO SE INTEGRA	CUANDO	PARA QUE SIRVE
	TEMPORAL	ESPACIAL			
PLAN ESTATAL DE DESARROLLO	6 AÑOS	Entidad Federativa (Colima)	Se integra a través de un proceso técnico y político (Foros de Consulta Popular), ambas fases promovidas y controladas por el Coplade Estatal.	Se elaborarán, aprobarán y publicarán dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión del Ejecutivo Local (en Colima).	Es el documento Rector de la Policía, Económica y Social de cada Estado.
PLANES MUNICIPALES	3 AÑOS	10 Municipios	Los Municipios integran sus planes también mediante un proceso técnico, de Gabinete y por medio de la participación comunitaria (Proceso político).	En Colima: dentro de los tres meses siguientes a la toma de posesión de cada Presidente Municipal.	Es el documento que ordena las actividades Municipales y rigen las atribuciones (en materia de gestión pública) del Ayuntamiento.
PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES EN LOS DISTINTOS NIVELES (Estatal y Municipal)	1 AÑO	Estatal y/o Municipal	Se integran a través de un proceso técnico y político que tiene relación con la mezcla de recursos, los programas sectoriales y las prioridades Estatales y Municipales captadas a través del Sistema de Consulta Popular.	Se elaboran anualmente y deberán estar terminados (Los programas Municipales) antes de elaborar el presupuesto Estatal (También anual), para que sean incorporados a este.	Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas de los planes respectivos y de sus programas de mediano plazo.

- Las dependencias de la administración pública estatal deberán organizar y conducir sus actividades atendiendo a los objetivos y prioridades de la planeación estatal del desarrollo, objetivos y prioridades contenidas o especificadas en el plan. La misma disposición se aplica para las dependencias municipales.
- El plan municipal será remitido al ejecutivo en el plazo fijado, a través del COPLADE estatal.
- En ambos planes se precisará el diagnóstico socio-económico, así como los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del nivel que se trate; contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines determinarán los instrumentos y los responsables de su ejecución; y establecerán los lineamientos de política económica de carácter global, sectorial, municipal (en el caso del plan estatal) y de servicios municipales (dentro del plan municipal). El contenido de ambos deberá concordar con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.
- Los planes y los programas estatales y municipales serán revisados con la periodicidad que determinen sus disposiciones reglamentarias; los resultados y adecuaciones consecuentes a los mismos deberán publicarse en el periódico oficial del estado tratándose del plan estatal, con la previa aprobación del Congreso del estado. Esta disposición se aplicará cuando se trate de su publicación, una vez que hayan sido aprobados.

Pueden considerarse como fuentes del plan:

- Los estudios sectoriales elaborados con información documental y de campo: contienen el diagnóstico y alternativas que cada sector propone para explicar y solucionar la problemática de su área correspondiente (gobernación, trabajo y previsión social, pesca, etc.).
- Los foros especializados de cada sector: en este caso, los sectores integran los resultados de la consulta popular en torno a su área.
- El sistema de consulta popular: peticiones en giras de trabajo; en audiencias públicas y privadas del gobernador y de los presidentes municipales; peticiones por correspondencia dirigida a las dependencias; peticiones a través de los partidos políticos, legisladores federales y locales; peticiones de las organizaciones civiles y colonias populares; peticiones a través de los medios de comunicación; peticiones formuladas por los ayuntamientos y las generadas en las reuniones de los COPLADES municipales.
- Las peticiones específicas de los sectores organizados de la sociedad (sindicatos, asociaciones de profesionistas, iniciativa privada, etc).
- Las propuestas de los candidatos de los partidos políticos a puestos de representación popular.

En torno a este punto, acerca de la participación social en la planeación (de allí el carácter democrático del proceso), la ley señala que:

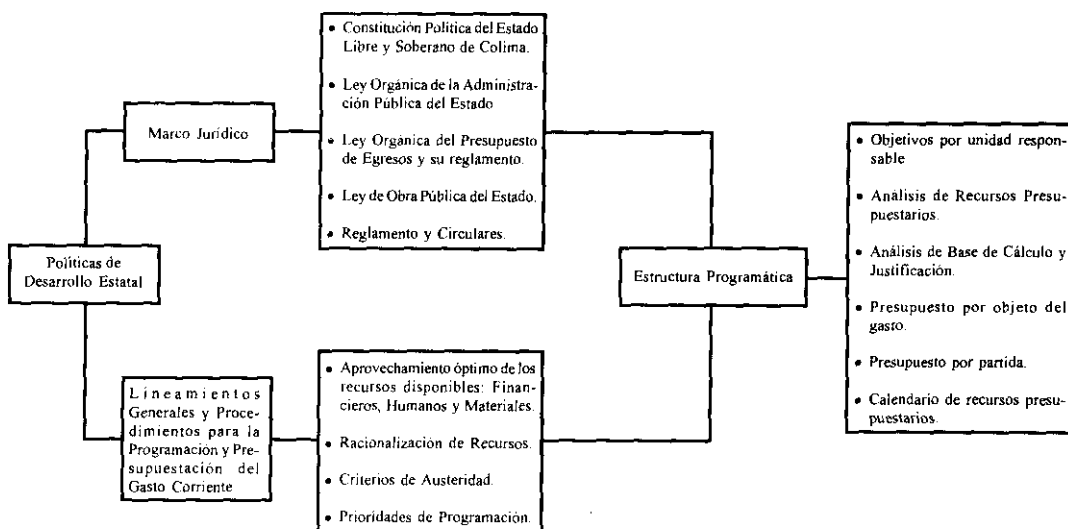
- En el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima y de los comités de planeación municipal tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, ejecución y control de los planes y programas para el desarrollo del estado y de los municipios.

- Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales y de las agrupaciones de desarrollo cultural y artístico, así como toda agrupación política con registro, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática que se relacionen con su actividad, a través de los foros de consulta popular que al efecto se convoquen. En los mismos foros podrán participar los legisladores locales y federales.
- En el sistema estatal de planeación democrática deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a los que se sujetará la participación y consulta de la sociedad en la planeación estatal del desarrollo, con base en el reglamento que al efecto expida el ejecutivo del estado.
- El plan está compuesto de diagnósticos, objetivos, estrategias, políticas, acciones programáticas, proyectos y metas; el plan enfatiza una serie de parámetros e indicadores que permiten su evaluación constante, para corregir errores y propiciar la congruencia de objetivos y acciones intra e intersectoriales. A través de los programas sectoriales, de sus reportes, es posible controlar el Plan Estatal de Desarrollo.

EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Este proceso deriva del principio administrativo que ordena la optimización de los recursos financieros y humanos. El mandato de aprovechar al máximo lo que se tiene es un principio de organización, un compromiso, atribución y responsabilidad, que debe asumir el gobierno.

PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL GASTO CORRIENTE GUBERNAMENTAL



Se trata de codificar y asignar tareas, recursos y medios para dar cumplimiento a las obligaciones históricas, al proyecto social del estado mexicano que demanda proporcionar bienestar y sentido a la comunidad que lo elige.

En sentido estricto, el marco general de esta actividad administrativa lo constituye el Sistema Estatal de Planeación Democrática; el sistema regula su acción e involucra a entidades, sectores, organismos públicos, privados y a toda la población organizada en la determinación de obras a ejecutar, en la ejecución y en el sistema de control que operará sobre las mismas.

Toda la sociedad participa en la programación-presupuestación, unos formulando, integrando, analizando, seleccionando y clasificando demandas, otros más estableciendo criterios o lineamientos para su evaluación. El proceso se origina cuando la autoridad determina los plazos de programación.

Las leyes, reglamentos y usos administrativos lo rigen, la población en su conjunto lo delimita, el estado es el responsable de llevarlo a cabo mediante la asunción de sus atribuciones.

Este proceso se activa merced a dos propósitos fundamentales: lograr mayor eficiencia en el ejercicio de las acciones de gobierno y mayor eficacia en la instrumentación y cumplimiento de las tareas señaladas por el Plan Estatal de Desarrollo: de la programación-presupuestación se derivan las directrices necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de la estructura administrativa del Estado y la correcta asignación y ejercicio del gasto público, que deberá orientarse a controlar el proceso de cambio social hacia el crecimiento económico y el desarrollo social.

La ejecución del plan sólo es posible a través de programas, y de presupuestos. Un programa expresa tareas, instrumentos y objetivos a cumplir, un presupuesto está constituido por la estimación de los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el cumplimiento de una tarea para una función y durante un tiempo determinado; vinculados, ambos conceptos dan origen al proceso.

Los programas sectoriales, regionales y especiales, derivados del plan, como ya hemos visto, son los documentos operativos del mismo; en ellos se puntualizan las acciones, las estrategias y las metas a realizar, además de que se asignan responsables, entidades o personas, responsables de su cumplimiento efectivo.

De la priorización programática o del nivel de importancia económica, política y social de sus objetivos, se deriva el proceso de selección de las acciones a ejecutar. Este proceso tiene dos fases: programamos acciones y destinamos o presupuestamos recursos para realizarlas.

En el estado de Colima consideramos que la programación-presupuestación debe cumplir con los siguientes requisitos básicos:

- Ser coherente con los objetivos, estrategias, políticas y acciones programáticas del Plan Estatal de Desarrollo.
- Debe cumplir con los lineamientos consignados en la Ley Estatal de Planeación. El proceso debe determinar prioridades programáticas y establecer tiempos de ejecución (de corto, mediano y largo plazo).
- Este proceso debe tener la flexibilidad necesaria como para permitir adecuaciones a causa de cambios circunstanciales o de política social y económica; además, debe contemplar desde su inicio los elementos necesarios que hagan posible la evaluación del impacto social de lo programado y ejecutado.

Además, la clasificación y selección de las prioridades estatales o la definición de los programas que se llevarán a cabo en el corto, mediano y largo plazo se determinan tomando en consideración los siguientes criterios:

- Se programan obras en proceso, que operen deficientemente o que estén incompletas.
- Se programan obras de máximo beneficio colectivo.
- Se deben programar inversiones de uso intensivo de mano de obra y con materiales de la región (para fomentar el empleo y la economía locales).
- Se debe procurar que sean programadas obras nuevas cuyo proyecto demuestre su viabilidad técnica y financiera.
- Se programan inversiones en las que la población está dispuesta a contribuir en su edificación, para mejorar su nivel de vida.
- La priorización programática debe partir de diagnósticos rigurosos que se apoyen en parámetros que indiquen el nivel relativo (media, estatal o nacional) o absoluto, por medio de estándares adecuados; estándares que sirvan de indicadores comparativos a la hora de realizar cualquier evaluación de lo programado.
- Durante la programación-presupuestación debe determinarse el origen y destino de los recursos públicos, así como las fuentes alternativas y las modalidades de financiamiento que pudieran llevar a la mejor realización de lo planeado.
- En esta fase deben determinarse las formas de ejecución de la inversión pública, de acuerdo a las características y normas de las obras y acciones a ejecutar, así como a las técnicas y recursos de las entidades y organismos encargados de su instrumentación.

Como indicamos, todas las consideraciones que se hacen durante el proceso de programación-presupuestación de la obra pública desembocan en la integración del presupuesto anual del gasto gubernamental.

Escribimos que durante la programación-presupuestación se precisan programáticamente los elementos técnicos y operativos que se necesitan para que el gobierno lleve a cabo las acciones de corto, mediano y largo plazo que demanda el desarrollo local; durante este proceso también se determinan los niveles de gasto público que se requerirán y destinarán no sólo a la inversión pública, sino también para el sostenimiento del aparato estatal de gestión.

Por estas razones (dada la magnitud y orientación del gasto público y gracias también al tamaño del aparato administrativo del gobierno estatal), es que se hace necesaria la clasificación y definición de las modalidades del gasto público que se destina a la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo -gasto de inversión- y de aquel que se orienta al mantenimiento de la infraestructura administrativa del gobierno colimense o gasto corriente.

Se entiende por gasto corriente a todo aquel gasto público, ingreso-egreso, destinado al apoyo normal de la función administrativa del gobierno, que tiene como marco jurídico la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto de Egresos, así como su reglamento (del nivel de gobierno que se trate: federal, estatal o municipal).

El gasto corriente de las dependencias federales ubicadas en el estado es cubierto por el gobierno federal a través de cada secretaría y es auditado por su contraloría interna.

El gasto corriente del gobierno del estado debe ser aprobado por la Secretaría de Finanzas del gobierno del Estado y su control deviene de los instrumentos auditores diseñados y ejecutados por la propia Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría estatal y por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado o GLOSA.

El gasto corriente municipal está contenido en el presupuesto de egresos de del ayuntamiento y es aprobado y controlado por la tesorería municipal respectiva.

El gasto corriente se integra con base en los siguientes conceptos:

- **Servicios personales:** comprende asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en las dependencias y entidades de la administración pública, así como a los pagos por otras prestaciones sociales.
- **Materiales y suministros:** engloba las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos que requieran los órganos estatales para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas.
- **Servicios generales:** Comprende recursos destinados a cubrir el costo de todo tipo de servicio indispensable para las dependencias o funcionarios, ya sea que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público (por ejemplo: servicio postal, asesoría y estudios de investigación, etc.).
- **Transferencias:** Son asignaciones en dinero o especie que el gobierno destina (a través de subsidios, aportaciones o participaciones) a instituciones del sector público, privado o social incluyendo familias, como parte de su política de redistribución, fomento y regulación de la economía estatal.
- **Bienes muebles e inmuebles:** Son recursos destinados a adquirir los bienes que requieren las dependencias y entidades del gobierno.

Por otra parte, la determinación (proyección o cálculo) del presupuesto de gasto corriente se lleva a cabo bajo los siguientes lineamientos generales:

- **Objetivos por unidad responsable:** se describen los objetivos y metas específicas (así como su calendarización) a cumplir por las unidades o dependencias responsables.
- **Análisis de recursos humanos:** su finalidad es conocer el número de plazas y puestos del personal, para saber los montos de los recursos presupuestales que se requieran.
- **Análisis de recursos presupuestarios:** se busca obtener y proporcionar la información general acerca de los capítulos de gasto y partidas específicas utilizadas por cada dependencia (se incluye también un análisis de base, cálculo y justificación de cada una de ellas).
- **Presupuesto por objeto de gasto:** se busca conocer la cantidad asignada para cada dependencia y por capítulo: servicios personales, servicios generales, etc.
- **Presupuesto por objeto de partida:** se concentra, en forma analítica, la información relativa a los costos en que se incurra por partida.
- **Calendario de recursos presupuestarios:** su finalidad es conocer en qué o en cuáles conceptos se pretenden erogar las partidas presupuestales.

Estos elementos integran la estructura y formas de aplicación del gasto, a partir de un análisis previo acerca de las necesidades y orientación de los órganos de la administración estatal, así como de los recursos financieros que posee el estado para satisfacerlas.

A partir del manual de programación-presupuestación que edita anualmente la Secretaría Estatal de Finanzas, podemos considerar además los siguientes elementos que guían la elaboración de programas y presupuestos de aplicación del gasto corriente, que determinan su estructura programática:

- **El catálogo de dependencias y unidades responsables:** documento que agrupa a todas las dependencias y entidades de la administración pública local que son responsables del manejo de recursos destinados a cumplir los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo.
- **El catálogo de políticas:** contiene la clave y denominación de las políticas que el gobierno del estado sigue en materia de desarrollo económico y sectorial, social y regional.
- **El catálogo de programas:** incluye a cada sector, sus tareas y las dependencias o unidades encargadas de llevarlas a cabo.
- **El catálogo de unidades de medida:** pretende disponer de metas y unidades de medida que permitan identificar el carácter cualitativo y cuantitativo de los productos u objetivos alcanzados por las dependencias y entidades de la administración pública local, a través de la ejecución de sus programas.
- **La definición de términos para la elaboración del presupuesto de egresos:** expresa o define conceptos como “anteproyecto de presupuesto”, “calendario de metas”, “gasto”, “meta”, etc.

Bajo este título de gasto de inversión, se designa a todo gasto o recursos destinados a la creación, ampliación, rehabilitación o mejoramiento de la infraestructura social y productiva que propicie el bienestar social y/o el desarrollo de las actividades económicas.

El presupuesto de gasto de inversión está integrado por una mezcla de recursos derivados de fuentes federales, estatales, municipales, etc.; las vías y tiempos de ejecución de estos recursos, propios o concertados, son determinados por lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA).

INSTRUMENTO DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

La Ley de Planeación del estado de Colima, en su artículo 47, señala que “las dependencias y entidades encargadas de la ejecución del plan estatal y de los planes municipales de desarrollo, así como los programas sectoriales, institucionales, regionales, municipales y especiales, elaborarán programas operativos anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente. Estos programas, que deberán ser congruentes entre sí, regirán las actividades de la administración pública en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias, municipios y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”.

Los programas operativos sectoriales dan la pauta, junto con las demandas captadas a través de todo el constante proceso de consulta popular realizado por las autoridades estatal y municipales (que también los alimenta), para las asignaciones presupuestales que integrarán el POA.

Una vez que se han seleccionado o priorizado las obras contenidas en cada propuesta de inversión de las dependencias que realizan obras o acciones públicas, en el programa operativo anual de inversión estatal o municipal, se precisan las obras y acciones de corto, mediano y largo plazo que se ejecutarán, su ubicación, sus objetivos, los responsables de las mismas y el monto y modalidad de la inversión respectiva.

El proceso de programación-presupuestación del que resulta este documento debe llevarse a cabo en forma profesional, responsable y objetiva, con el fin de que no se conforme un programa vacío y carente de validez, que haría imposible paliar o corregir las diferencias existentes en nuestra estructura social y productiva.

Debido a que en el POA se integran recursos, acciones y políticas de los tres niveles de gobierno, se hace necesario identificar y cuantificar las relaciones de interdependencia y casualidad entre instituciones, objetivos y beneficiarios de los tres órdenes de gobierno: se requiere también diseñar los instrumentos que permitan hacer comparaciones intersectoriales con el objeto de que, a través de la evaluación de los avances sectoriales expresados en el POA general (estatal o municipal), éste pueda ser controlado eficientemente.

Más que un documento normativo, el POA es la expresión operativa de lo que la comunidad ha demandado y es un instrumento orientado a aprovechar de manera más racional los recursos públicos para la consecución de los objetivos expresados en los planes estatal y municipal de desarrollo.

Las siguientes modalidades o fuentes de inversión dan forma y estructura al Programa Operativo Anual para el estado de Colima:

- El Convenio de Desarrollo Social: instrumento de coordinación entre el estado y la federación para la programación y ejecución de obras y acciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).
- Los programas normales de la federación: programas que llevan a cabo las delegaciones de las secretarías de estado establecidas en la entidad.
- Los programas normales del gobierno del estado: programas que el gobierno local lleva a cabo con recursos propios.
- Los programas normales de los ayuntamientos: también realizados con recursos captados por el propio cuerpo edilicio.
- Los créditos que opera la banca de desarrollo: recursos orientados a promover mejores servicios públicos para la comunidad y la reactivación de las actividades productivas.
- Las aportaciones de los sectores social y privado: recursos que éstos aportan como beneficiarios y copartícipes, en un marco de concertación, de cierta obra o acción de gobierno.

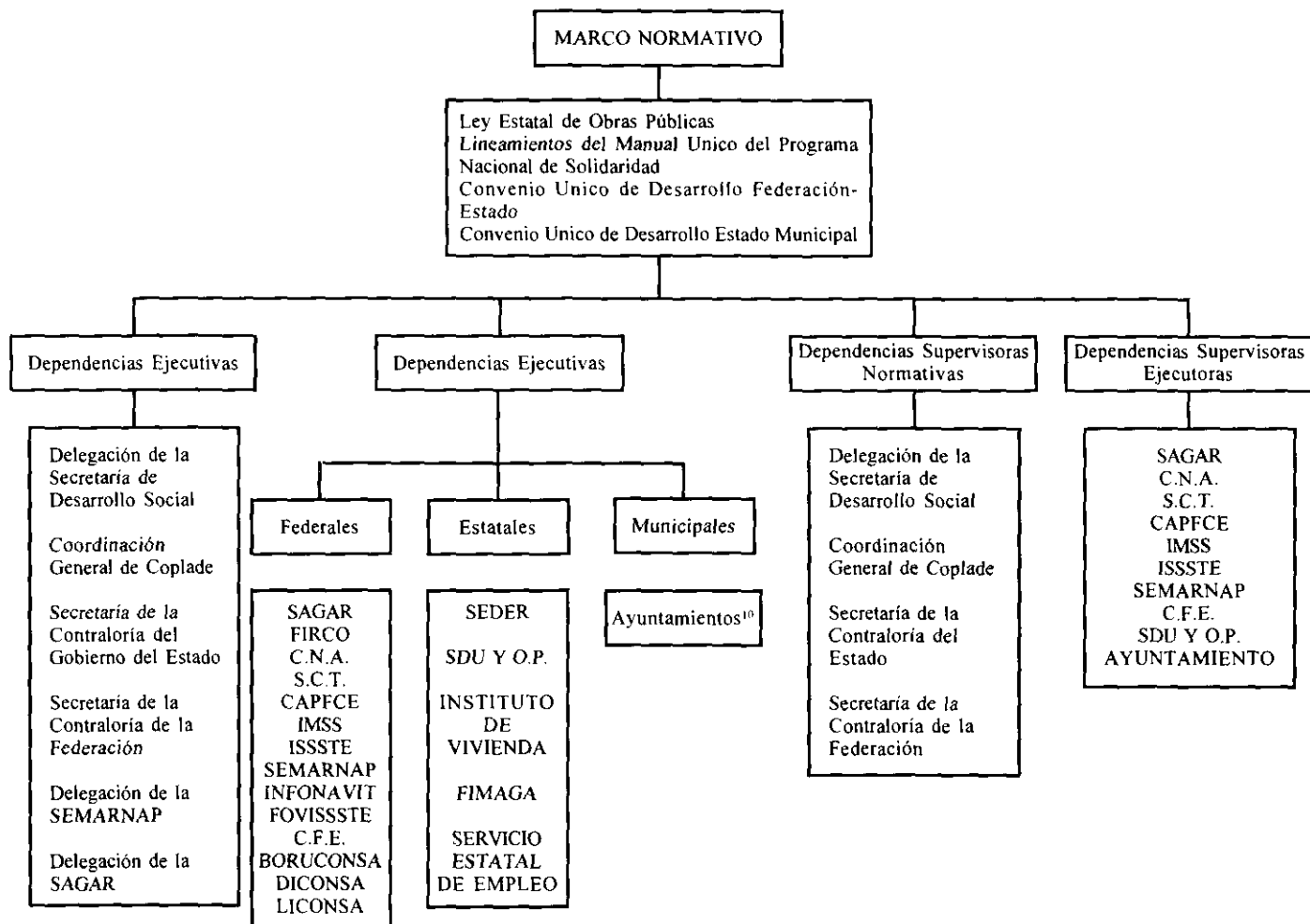
EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL

Como lo determinan las fracciones XVII y XVIII del artículo 58 de nuestra Constitución local y la primera fracción del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, en los términos del Convenio de Coordinación Especial para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Apoyo al Desarrollo Administrativo que celebran el ejecutivo federal y el de nuestra entidad, corresponde al gobierno del estado de Colima planear, operar, dirigir y coordinar, a través de su Secretaría de la Contraloría, el Sistema Estatal de Control Gubernamental, que se encarga de supervisar que las entidades de la administración pública colimense ejecuten los recursos autorizados durante el proceso de programación-presupuestación, de acuerdo a los principios y metas contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo (en términos de calidad, transparencia y plazos de ejecución de cada obra).

El marco jurídico del control de la gestión pública colimense comprende a las constituciones federal y local, así como a las diversas leyes ordinarias y municipales que se derivan de la misma Constitución del estado como la Ley Estatal de Responsabilidades de los Administradores Públicos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley Estatal de Planeación, la Ley y el Reglamento Federal de Obras Públicas, la Ley Orgánica Federal, la Ley que rige a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Gobierno Estatal, la Ley de Hacienda Municipal, etc. El entramado jurídico que legitima y promueve al sistema comprende también a los planes de desarrollo de los tres niveles de gobierno y a los manuales de operación de los programas que aquéllos contemplan como instrumentos para la consecución de sus objetivos.

En el caso del gasto de inversión pública, norman también las disposiciones contenidas en los convenios signados por la federación, el estado y los municipios, las resoluciones y procedimientos dictados por las instancias de contraloría federal, estatal y, algunas veces, municipal, así como por las recomendaciones reportadas, previa inspección al trabajo realizado

MARCO NORMATIVO Y DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS EN LA EJECUCION Y CONTROL DE LOS RECURSOS PUBLICOS DEL GOBIERNO COLIMENSE



por las entidades ejecutoras, por las dependencias normativas o por las cabezas de sector incorporadas al COPLADE estatal.

El Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental persigue la correcta aplicación del gasto público programado, para que los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo se cumplan a tiempo, con la cantidad y calidad estipuladas. El control persigue la realización de lo planeado.

El marco jurídico, los registros contables y administrativos, diversas técnicas y análisis financieros y físicos, interrelacionados, dan forma al sistema de control. El tejido administrativo que constituye el sistema proporciona valiosa información y comunicación para perfeccionar el proceso de toma de decisiones. Elementos cuantitativos se entrelazan en un sistema que busca involucrar en sus tareas a entidades y a beneficiarios, que se contempla desde el proceso mismo de la planeación, que integra a los tres niveles de gobierno y cuyos resultados o información sirven para llevar a buen término tanto las acciones prioritarias como otras secundarias, técnicas o de apoyo.

El sistema estatal de control de gestión debe ser lo bastante flexible como para vincular en su ejercicio a las entidades del poder ejecutivo y legislativo que cumplen una función ejecutora o auditora, y a las fuerzas sociales o políticas destinatarias o afectadas por el ejercicio del gasto público; en aras del propósito de dar más transparencia a los actos de gobierno, el sistema es constantemente atendido o alimentado por las observaciones que hace la sociedad civil a través de los medios locales de comunicación.

Etapas del proceso de control

Convencionalmente dividimos el proceso de control de gestión en las siguientes tres partes:

- El establecimiento de estándares, parámetros y variables de control o contrastación que se desprenden del plan de desarrollo formulado, de los programas adoptados y de los presupuestos a ejercer por los sujetos del control (dependencias y entidades de la administración pública del nivel que se trate).
- Comúnmente, los elementos identificables en el control son los objetivos que se pretenden lograr, así como su cuantificación en metas. También se consideran los recursos que se van a aplicar y los beneficios que la gestión estatal o municipal brindará a la comunidad.
- La medición del desempeño y de los resultados de la gestión, lo que no es otra cosa que la contrastación o relación de lo que se planeó y lo que realmente se logró, con el propósito de determinar qué acciones no se han realizado conforme al plan y al programa respectivos.
- La detección y corrección (oportuna, adecuada y con fundamento técnico) de las desviaciones, así como la evaluación de los resultados generados por medio de diversos mecanismos supervisores. Cabe señalar que el control de gestión debe ser lo suficientemente versátil y adecuado como para que permita prevenir posibles desviaciones, por medio de la instauración de todo un sistema de información y comunicación que dé la pauta para lograr un eficaz seguimiento de las acciones realizadas.

Control del gasto corriente

Definimos al gasto corriente como aquellos recursos financieros que requiere el estado para el mantenimiento de la estructura, para el mantenimiento del aparato público. El ejercicio del gasto corriente que llevan a cabo las dependencias federales, estatales y municipales se basa en un presupuesto anual cuyo control corre a cargo de las siguientes instancias:

El gasto corriente de las dependencias federales es fiscalizado por medio de las auditorías financieras que sus contralorías internas realizan y por la evaluación general que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyos dictámenes sobre cada secretaría se incluyen en la cuenta pública de la hacienda federal que anualmente remite el ejecutivo de la nación al congreso para su análisis.

El gasto corriente del gobierno del estado es fiscalizado por las auditorías financieras que periódicamente realiza a las dependencias la Secretaría de la Contraloría del gobierno del estado.

Los recursos para gasto corriente de que disponen los ayuntamientos son controlados por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local, la cual los analiza e incorpora, junto con los dictámenes de la Secretaría de la Contraloría del Estado, en la cuenta de la hacienda pública estatal, la cual será discutida, aprobada o rechazada por el Congreso del estado.

Control del gasto de inversión

- Programa normal federal: el control de recursos de estos programas es responsabilidad de las contralorías internas de cada delegación de la secretaría de estado de que se trate; dichas contralorías se encargan, en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de supervisar o fiscalizar la correcta ejecución de los recursos destinados a las obras cuya realización les compete.
- Programa directo del gobierno del estado: también se lleva a cabo el control de estos recursos por parte de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado; la Secretaría Estatal de Programación y Finanzas sólo libera recursos una vez que la Secretaría de la Contraloría ha verificado la correcta programación o aplicación de los mismos.
- En algunos casos, esta verificación también es llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local, cuando se trata de obras públicas.
- Programa directo del municipio: su control lo lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa (cuerpo administrativo dependiente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso local), la cual realiza el análisis de los reportes mensuales enviados por el tesorero del ayuntamiento, además de que fiscaliza, reporta las anomalías y sanciona financieramente a la institución municipal cuando no se corrigen las anomalías detectadas.
- Créditos de la banca: estos recursos son controlados por la contraloría interna de la secretaría de estado o cabeza de sector de la rama a la que pertenezca la institución bancaria que los concede, por el Banco de México y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a su vez cabeza de sector del Banco de México).

- Convenio de desarrollo social (CDS): es un instrumento cuyo control implica la coordinación de los tres niveles de gobierno; para lograrlo, el convenio delimita las acciones que se realizarán para el cabal cumplimiento de los objetivos del mismo y el nivel de interrelación entre las distintas competencias que lo acuerdan.
- Corresponde a la SECODAM la supervisión del uso dado a los recursos financieros federales incorporados en el convenio; para lograr su objetivo, esta secretaría realiza auditorías, evaluaciones y visitas constantes con el fin de fiscalizar y sancionar la correcta ejecución de los recursos federales asignados a la entidad.
- La Secretaría de la Contraloría Estatal tiene la responsabilidad de controlar y evaluar los recursos concertados que ejercen el gobierno estatal y los ayuntamientos; esto lo logra a través de su Unidad de Control y Evaluación del COPLADE y de su Dirección de Evaluación de Obra Pública, las cuales supervisan los recursos públicos durante (para fortalecer el control preventivo) y después de su aplicación.
- La delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social en el estado realiza una supervisión idéntica a la que realiza la dirección del C.D.S. inserta en el COPLADE.
- Los beneficiarios de la obra, agrupados en su respectivo comité, son supervisores permanentes a través de la Contraloría Social y también mediante las reuniones de los COPLADES municipales.
- No todos los COPLADEMUNS tienen una unidad de control y evaluación específica, pero a pesar de ello y con el auxilio de las unidades supervisoras del COPLADECOL, logran el control sobre los recursos del convenio que les son transferidos.
- Es responsabilidad del ejecutivo estatal vigilar la buena aplicación de los recursos del CDS canalizados a las dependencias estatales y a los municipios.

En el marco del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, la Secretaría de la Contraloría se aboca a cumplir estos objetivos básicos del sistema:

- Mantener actualizadas las normas que regulan el control y la evaluación de la función pública.
- Operar el Sistema Estatal de Control Gubernamental.
- Promover la evaluación permanente de la obra de gobierno y el desarrollo integral del estado.
- Promover la modernización, la eficiencia y la productividad de la gestión pública.
- Procurar el uso óptimo y racional de los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se han puesto en marcha cuatro subsistemas operativos:

- El Subsistema Integrado de Control Gubernamental, cuya función es la de vigilar la honesta y eficiente aplicación de los recursos públicos por las dependencias que integran la administración pública estatal. Esencialmente, este subsistema opera con la coordinación de las áreas o unidades de control interno o equivalentes de las dependencias federales, estatales, y municipales y con la participación de la sociedad civil.

- El Subsistema Coordinado de Fiscalización de la Inversión Pública, que se desarrolla el coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo ámbito de trabajo abarca el control y la evaluación de los programas de inversión directos y concertados de toda la obra gubernamental que se realiza en nuestra entidad se complementa con la información de las dependencias ejecutoras y normativas, el Comité de Precios Unitarios y el Consejo Ciudadano.
- El Subsistema de Evaluación Financiera Municipal, en el que, en estrecha coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Colimense; las contralorías, los COPLADES y los síndicos municipales se abocan al análisis del manejo que los ayuntamientos hacen de los recursos con que cuentan para el desempeño de sus funciones.
- Finalmente, tenemos al Subsistema de Evaluación de la Gestión Pública, que se concentra en la promoción del desarrollo administrativo y el control patrimonial, dedicado a la Atención Ciudadana y la Contraloría Social. que, para efectos de la temática contemplada en esta mesa de trabajo, abordaremos a continuación.

La participación ciudadana en los sistemas de control

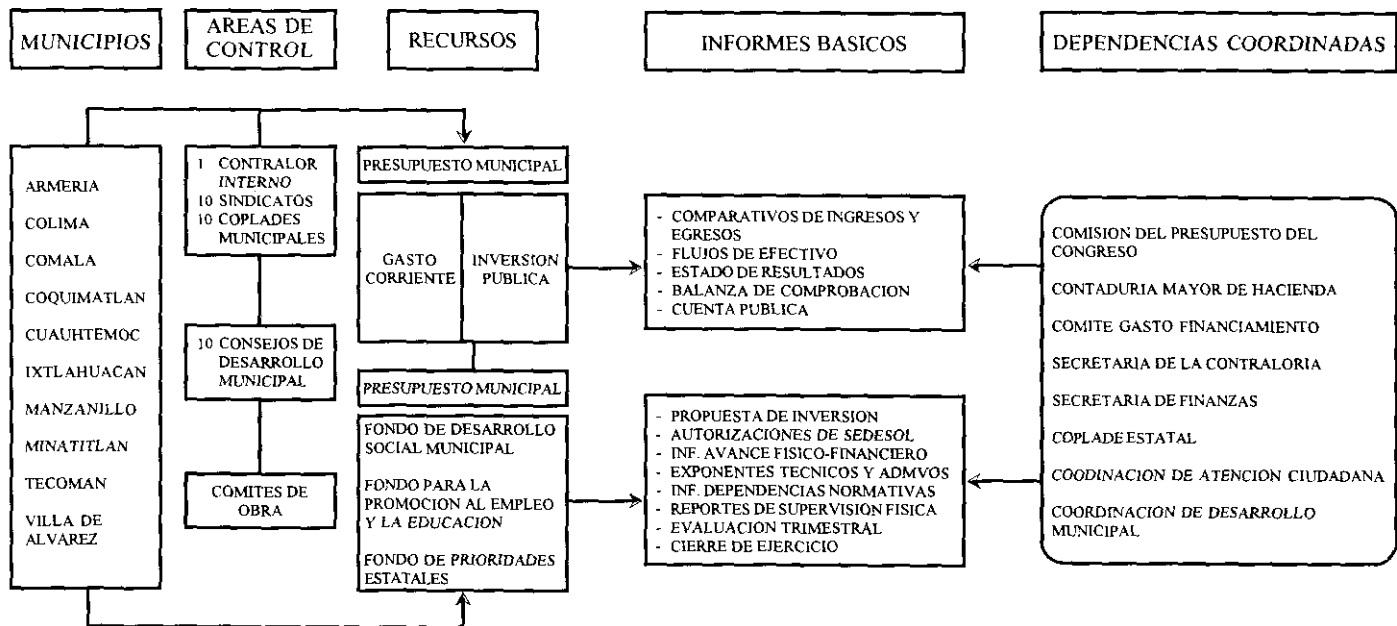
En Colima se ha concebido la función de control y evaluación de la gestión pública como un sistema integral que se sustenta en la transparencia y eficiencia del servicio público. Esta visión implica necesariamente una importante y creciente participación de la sociedad civil; la participación ciudadana combate la corrupción, da transparencia al ejercicio público y fortalece la labor preventiva, privilegiándola sobre la correctiva. Evitar es mejor que sancionar.

Es así que la sociedad civil se convierte en instrumento de control y prevención. Pero la Contraloría Social y la participación ciudadana que ésta conlleva, no se derivan solamente de principios técnicos que contemplan la disminución de riesgos y costos mediante el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos: quizá el factor más importante es que la participación de la ciudadanía se ha venido incrementando por sí misma, con su propia dinámica, exigiendo y reclamando nuevos canales de expresión. La sociedad le exige a su gobierno honradez, eficiencia y participación.

Las actividades en las que participa la sociedad dentro del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental constituyen una serie de acciones que rebasan en mucho la mera acción de capacitar comités y consejos municipales, el diseño de una red de quejas y denuncias y la presencia social en la ejecución de obras; en el estado de Colima la Contraloría Social y su contraparte, la Atención Ciudadana, constituyen un programa que integra y vincula la participación ciudadana en todos los ámbitos del quehacer gubernamental, incorporando los canales y vías que ella misma va estableciendo.

Dicho impulso y espacio de vinculación sociedad-gobierno se expresa en los siguientes subprogramas, operados actualmente por la Secretaría de la Contraloría:

SUBSISTEMA DE EVALUACION FINANCIERA MUNICIPAL



Subprograma de Reuniones y Giras de Trabajo del C. Gobernador

A través de este programa se han captado planteamientos que en forma directa hacen los ciudadanos al C. gobernador, y a cada ciudadano se le informa por escrito de la resolución cuando ésta no se da en el mismo momento; con la realización de giras de trabajo cada semana, las audiencias públicas quincenales y con los enlaces radiofónicos también mensuales, los ciudadanos mantienen una comunicación permanente con el titular del ejecutivo, a fin de denunciar irregularidades y presentar quejas, sugerencias y peticiones diversas.

Subprograma de Capacitación a los Comités Comunitarios y Consejos de Desarrollo Municipal

Se ha llevado a cabo la capacitación grupal, citando a los comités y apoyándola con diferente material didáctico; a los vocales que por alguna razón no pudieron asistir a los cursos de capacitación se les visita en sus domicilios y de manera personalizada se les brinda la capacitación que necesitan. Posteriormente se evalúa la participación de los vocales y el impacto de la inversión pública.

Por otra parte, nos fue sugerida por la visitaduría de la SECODAM y fue puesta en marcha inmediatamente, en coordinación con los COPLADES municipales, la colocación de carteles en los lugares donde se ejecutan las obras y acciones, especificando los datos técnicos de las mismas, a efecto de que los ciudadanos las conozcan y estén al pendiente de que se ejecuten conforme a lo establecido en la norma.

Subprograma del Consejo Ciudadano de la Secretaría de la Contraloría

El Consejo Ciudadano de la Secretaría de la Contraloría se instaló en octubre de 1994 y está formado por 17 integrantes representantes de diversas organizaciones y ciudadanos destacados y participativos, los cuales se indican a continuación:

- Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad de Colima.
- Director de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima.
- Representante del Instituto Tecnológico de Colima.
- Representante del Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Colima.
- Secretario General de la Unión de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados de Colima.
- Secretarios Generales de las Secciones N° 6 y No.39 del S.N.T.E.
- Presidente de la Cámara Nacional de Comercio.
- Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
- Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.
- Presidente del Colegio de Ingenieros del Estado.

- Presidente del Colegio de Contadores Públicos.
- Presidente de la Federación Estatal de Padres de Familia del Estado.
- Cuatro ciudadanos representativos del Estado.

Se han llevado a cabo reuniones de trabajo plenarios y especiales con el C. Gobernador, en las que se analizan diferentes aspectos relacionados con la gestión pública, entre los que destacan:

- Las acciones de simplificación administrativa.
- La operación y resoluciones de la Comisión de Precios Unitarios
- La atención y tratamiento a las quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias.
- La operación y resoluciones de la Comisión Gasto Financiamiento y los criterios de austeridad del gasto público.
- El combate a la corrupción.
- Irregularidades en la ejecución de obras.
- En el seno del Consejo surgió la propuesta de la Contraloría Social en Educación.
- Información sobre resultados del programa de auditorías.

Subprograma de Contraloría Social en Educación

Con la Contraloría Social en Educación se refuerzan los mecanismos de control y evaluación en los planteles educativos, se incorporan a los padres de familia en los procesos de control y evaluación así como a las dos secciones sindicales del S.N.T.E. y a la Federación Estatal de Sociedades de Padres de Familia, con ello se transparenta la operación y el ejercicio de los programas y recursos educativos. Gracias a todo este esquema se contribuye a eficientar la educación pública, rubro al que se destinan más del 58 % de los egresos del gobierno estatal.

Paralelamente, se atienden las inquietudes, quejas y propuestas de la ciudadanía para el mejoramiento de la educación.

Los ámbitos de revisión son los siguientes:

- Recursos humanos: control de asistencia de maestros y alumnos, supervisión escolar, control de plazas, incompatibilidad, personal comisionado.
- Recursos financieros: control de ingresos, análisis de estados financieros, programas de trabajo, tiendas escolares, Programa Escuela Digna, PRONAME, programa de becas.
- Recursos materiales: inventario de activos e instalaciones.

Subprograma del Comité de Precios Unitarios

A través del Comité de Precios Unitarios, se promueve la participación directa de las Cámaras de Comercio de la Industria de la Construcción y de la Industria de la Transformación, coordinadamente con las Secretarías de Desarrollo Urbano, Contraloría (coordina el Comité), Planeación y Promoción Económica, Oficialía Mayor y Finanzas; en este órgano colegiado:

- Se analiza y actualiza el catálogo de precios unitarios.
- Se revisan los precios fuera de catálogo del concurso de obra.
- Se elaboran indicadores y parametros para la programación-presupuestación.
- Se coadyuva en la propuesta de inversión.
- Se dictamina sobre las controversias que se presentan.
- Se revisan, adecúan y/o corrigen especificaciones de construcción que lo requieran.

Subprograma de Quejas, Denuncias y Sugerencias

Los planteamientos, cuestionamientos, quejas, denuncias, inconformidades y sugerencias se captan a través de las 23 fuentes y pasan por cuatro etapas:

- La primera es de selección, clasificación y síntesis efectuada por las direcciones y el propio secretario de la Contraloría.
- La segunda etapa se refiere a la investigación y captación de pruebas, procedimiento que se lleva a cabo de la siguiente manera: cada dependencia atiende y da respuesta, los ciudadanos interesados analizan la comprobación y se somete a estudio y opinión del Consejo Ciudadano.
- La tercera etapa que consiste en la elaboración de dictámenes y respuestas, turnando informes al C. gobernador y a los consejeros ciudadanos, se da respuesta a los interesados y se difunden algunas resoluciones.
- La cuarta y última etapa consiste en dar seguimiento y evaluar los compromisos; ésta labor la llevan a cabo la Secretaría de la Contraloría y su Consejo Ciudadano.

A través de los medios de comunicación (cartas del lector, artículos, notas informativas y otros documentos), se detectan las denuncias e irregularidades que aparecen en los medios; para ello se revisan 8 periódicos locales y 3 nacionales, 3 revistas locales y 7 nacionales y se monitorean los programas de opinión de radio y televisión, labor esta última que se realiza en forma coordinada con la Dirección General de Comunicación Social. A través de este mecanismo se han detectado irregularidades y denuncias sobre obras, acciones y servicios públicos.

Las encuestas de opinión son un mecanismo para captar inconformidades sobre los servicios que prestan las dependencias del gobierno del estado, pero además nos permiten recibir opiniones y sugerencias de cómo mejorar dichos servicios, en estos buzones también los ciudadanos pueden depositar sus quejas o denuncias sobre la ejecución de los programas de inversión de obras.

Se han levantado encuestas de opinión en la mayoría de las dependencias del poder ejecutivo; los sondeos de opinión han contribuido a mejorar los servicios y a transparentar los procesos administrativos. Está por iniciarse el levantamiento de encuestas a los ciudadanos beneficiarios de las obras y acciones del gobierno estatal.

Subprograma de Información Telefónica (INFORTEL)

El Subprograma INFORTEL fue reactivado a partir de 1994 a través de una campaña de difusión en televisión, radio, prensa, trípticos, tarjetas y carteles.

Con este medio la ciudadanía puede presentar sus quejas sobre: los servicios que prestan las dependencias de la administración pública, la atención que se les da a los usuarios y la ejecución de obras y acciones. Asimismo se proporciona información sobre domicilios y teléfonos de servidores públicos y dependencias estatales, federales, o municipales, y organizaciones de productores y de profesionistas entre otros. Así como información sobre trámites y requisitos, y otorgamientos de obra pública, y se está por incorporar el servicio de información sobre indicadores socioeconómicos y financieros. Asimismo, próximamente se ampliará el servicio de INFORTEL las 24 horas para dar una mejor atención.

INVERSION FEDERAL EN EL ESTADO DE COLIMA

Programa Año	Normal Federal	Pronasol o Ramo XXVI	Cien Ciudades	Convenio Unico de Desarrollo Total	Convenio Unico de Desarrollo Aportación Federal	Crédito
1990 ¹	221,238.7			75,057.5	50,038.5	301,256.8
1991 ¹	632,242.4			98,234.5	57,655.8	308,609.9
1992 ²	125,894.5	111,950.6				586,059.3
1993 ²	82,361.7 *	121,685.5	9,71			581,927.3
1994 ²	234,939.8	117,473.1	28,389			979,748.0
1995 ²	157,586.8	134,057.7				1,100,514.0
1996 ³	211,061.6	131,328.2	36,500			626,476.5

¹ Cifras en millones de pesos viejos.

² Cifras en miles de nuevos pesos.

³ Cifras en miles de pesos.

EGRESOS TOTALES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS SEGUN CONCEPTO 1993
(MILES DE NUEVOS PESOS)

CONCEPTO	EGRESOS TOTALES DEL ESTADO	EGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS
TOTAL	461 744	108 839
GASTOS ADMINISTRATIVOS	161 878	85 879
OFICINAS SUPERIORES ADMINISTRATIVAS	48 294	28 313
SEGURIDAD PUBLICA	5 795	8 069
SALUBRIDAD PUBLICA	358	4 117
EDUCACION PUBLICA	2 892	629
ACTIVIDADES CULTURALES	2 816	2 181
PREVISION SOCIAL	-	12 933
REGISTROS PUBLICOS	-	-
DIVERSOS	101 719	29 634
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	72 509	10 226
OBRAS PUBLICAS	39 629	9 191
FOMENTO	32 879	1 035
TRANSFERENCIAS	206 219	6 935
SUBSIDIOS	136 747	4 370
AYUDAS	13 827	1 370
PARTICIPACIONES Y DEVOLUCIONES	55 645	1 057
BIENES INMUEBLES	-	-
APORTACIONES AL SECTOR PUBLICO	-	137
DEUDA PUBLICA	10 111	5 188
DISPONIBILIDADES	10 503	609
POR CUENTA DE TERCEROS	521	-

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.
 FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadísticas; Dirección de Estadísticas Económicas.