

La Fiscalización en el Estado de México

Dip. Raúl Martínez Almazán

Presidente de la Comisión Inspectorá de la Contaduría General de Glosa del H. Congreso del Estado de México

La modernización de México es consecuente con el afán de adecuación del país a los tiempos de un entorno global dinámico y competitivo y a las demandas de una sociedad compleja y plural que se encuentra cada vez más y mejor informada de sus derechos y obligaciones. En el esfuerzo por modernizar al país destaca la vigencia del federalismo y el respeto al municipio libre. En efecto, el cambio en México se identifica con la promoción de un federalismo sano, capaz de revertir tendencias centralizadoras y de propiciar el desarrollo armónico y sostenido de las diversas regiones. A ello responden las políticas de descentralización y desconcentración que impulsa el gobierno de la República.

Este enfoque del federalismo, congruente con la Constitución, se orienta a fomentar el arraigo de las personas en sus lugares de origen, a sustentar la riqueza del país en el bienestar de las localidades y a establecer un sistema económico y financiero realista, eficiente y viable. La política del gobierno Federal tiene expresión concreta en los estados de la Unión. Por definición, lo que afecta al país, afecta el curso de los acontecimientos estatales y municipales.

La modernización reconoce la necesidad de una economía sana, de finanzas públicas transparentes y



V. Rubio

adecadas, del perfeccionamiento de las instituciones democráticas y de la consolidación de la justicia.

En el Estado de México, la administración estatal es congruente con el esfuerzo de transformación del país. El gobierno estatal lleva a cabo una política municipal que busca movilizar recursos, capacidades e inventiva locales; alentar una administración profesional y eficaz, fortalecer y depurar la hacienda pública; impulsar las funciones básicas que la Constitución asigna a los ayuntamientos; la vecindad con la capital de la República motiva disparidades extremas en los ámbitos regional y local, genera una creciente demanda de obras y servicios públicos y plantea prioridades en la calidad de vida y la convivencia social.

Los 121 municipios del Estado de México representan 121 situaciones diferentes. Ello significa un enorme esfuerzo de identificación y respuesta a los problemas que cada uno presenta. La tipología municipal destaca que no hay municipios iguales; los problemas de unos no existen en otros y las capacidades financieras de unos contrastan con las limitaciones presupuestales de otros.

No es exagerado afirmar que la propuesta modernizadora depende del fortalecimiento de los municipios en el ámbito económico, financiero y fiscal; por ello, el fortalecimiento municipal demanda la modernización de las finanzas públicas, de la administración tributaria y de la fiscalización. Incrementar los recursos públicos, mejorar procedimientos de captación, controlar y dar seguimiento a la inversión social y productiva como imperativo de una administración pública eficaz que conduzca a racionalizar el gasto, generar ahorro y promover la soberanía financiera de los gobiernos locales.

Una de las constantes históricas que se advierten en la evolución institucional del Estado de México, ha sido la de alcanzar, en todo tiempo, la congruencia de sus ordenamientos jurídicos con las exigencias que los cambios de la sociedad reclaman.

En esta tarea, los poderes públicos de la entidad y dentro de ellos el legislativo, han dado permanente testimonio de estar siempre atentos a las necesidades de adecuar o innovar nuestro universo normativo, entre otros propósitos, para ordenar mejor la convivencia y relaciones de la sociedad civil y re-vitalizar la acción de los órganos de la administración pública como presupuestos para resolver nuestro presente y preveer el futuro.

Pieza angular en esta evolución institucional ha sido la indudable preocupación que el legislador del Estado de México ha plasmado en las diversas constituciones, reservando al poder legislativo la facultad de fiscalizar, examinar y aprobar las cuentas de inversión del gasto público; y por extensión, la de crear las disposiciones legales aplicables a las personas, métodos, sistemas y procedimientos que sean necesarios para el ejercicio de esta atribución.

Dicha función de fiscalización consiste en examinar las cuentas públicas del gobierno del estado y los ayuntamientos, a fin de que la representación popular compruebe que se hayan recaudado los montos previstos en las leyes de ingresos, que los gastos se hayan realizado en los términos de los presupuestos de egresos, que se hayan cumplido los objetivos y metas de los programas autorizados, y en general que las operaciones, tanto estatales como municipales se hayan realizado conforme a nuestras leyes vigentes.

En las leyes fundamentales del Estado de México aparece la re-

solución de otorgar a la representación popular la trascendental función de fiscalización del gasto público.

En el Estado de México, la facultad del poder legislativo de analizar y aprobar las cuentas públicas del estado y los ayuntamientos tiene larga tradición. Desde 1824, la ley orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado de México señalaba en su artículo noveno, fracción quinta, que “pertenece al congreso del estado examinar y aprobar las cuentas de inversión de los caudales del estado”. Igualmente, la Constitución Política del Estado Libre de México, del 14 de febrero de 1827, en su artículo trigésimo segundo, fracción décima, disponía que “las atribuciones del congreso son examinar y calificar cada año la cuenta general de inversión de los caudales del estado”.

Del examen de los preceptos legales de 1824, 1827 y 1870, se advierte que desde la erección del Estado de México como parte integrante de la federación mexicana, se fijó la facultad del congreso local para examinar, aprobar y calificar las cuentas de inversión de los caudales del estado.

Fue por ello que hasta la constitución política del Estado de México, de octubre de 1917, se concibe legalmente a un órgano dependiente de la legislatura a quien se reserva la función técnica de revisión de la cuenta pública, inaugurándose el marco primario de la fiscalización del gasto público de la entidad.

Basada en este ordenamiento es expedida, en el año de 1929, la ley orgánica para la contaduría general de glosa, cuya vigencia se prolongó hasta el año de 1972.

La ley orgánica de la contaduría general de glosa, de 1972, se es-

tructuró con disposiciones que si bien respondieron a las necesidades institucionales de entonces, gradualmente fueron perdiendo operatividad y trascendencia al ser desbordadas por una administración y una hacienda pública estatal y municipal más dinámica, no sólo por la adversidad de fuentes impositivas y de recaudación y por la creación de novedosas formas de organización administrativa como fue, entre otras, la integración de un sector descentralizado y empresas de participación estatal, sino también porque la función de supervisión del gasto público requirió imperiosamente de servidores públicos dotados de un perfil profesional acorde con los adelantos de la administración pública moderna y esquemas jurídicos especializados.

Descubriéndose paralelamente los propósitos de la función controladora del gasto público, mucho más allá de un simple control represivo y *a posteriori*, para centrarse principalmente en un quehacer de planeación y de auxilio preventivo para asegurar la congruencia y racionalización en el manejo y disposición del gasto público; concibiendo a éste no como un atributo o privilegio del encargo público, sino como una responsabilidad en el manejo del instrumento idóneo del desarrollo social.

En 1983, el municipio sufre una profunda y radical transformación que lo fortalece como el espacio municipal donde se desarrolla con mayor intensidad la vida política, la administración y operación de los servicios públicos y una nueva estructura de su hacienda pública.

La reforma al artículo 115 constitucional devolvió al municipio la “soberanía fiscal”; soberanía entendida como el atributo del pueblo para ejercer su autoridad y administración: se retomaron facultades

sustantivas que han venido consolidando la autonomía presupuestaria y generando una nueva y compleja estructura en la hacienda pública municipal.

La reunión realizada en Juchitepec, en agosto de 1990, para la firma del convenio de asistencia contable a los ayuntamientos del estado, planteaba:

-Cómo fortalecer y eficientar los órganos de control municipal, la figura del síndico municipal de origen democrático, frente al desempeño técnico y administrativo del tesorero, el contador y el auditor interno.

-Cómo mejorar los métodos y procedimientos, facultades jurídicas y normativas de la contaduría general de glosa, como órgano de control de los actos de presupuesto y cuenta pública que ejercen los municipios.

-Cómo instituir medios, mecanismos e instrumentos internos en las administraciones municipales para orientar y controlar el gasto-financiamiento, sin afectar la institucionalidad de los ayuntamientos como cuerpos colegiados del poder político.

-No se trata de satanizar los actos de los presidentes municipales, síndicos y tesoreros; sino de apoyarlos para conseguir recursos y que éstos sean gastados con eficiencia; tampoco se trata de establecer controles que limiten el desarrollo de la administración municipal a burocratizar la función, sino de encontrar controles estimulantes de ese desarrollo.

En este sentido ha sido bienvenida la nueva ley de la contaduría general de glosa. La mejor forma de hacer evidente la disposición, honradez y buena voluntad de los ayuntamientos en el manejo escrupuloso de los recursos públicos la

hemos encontrado en los informes rendidos por la contaduría general de glosa, en donde se refleja que en estos últimos tiempos la Cámara de Diputados ha estado tomando con gran vigor la tarea constitucional que le corresponde de revisar la cuenta pública de los ayuntamientos. De donde se desprende que la mayoría de los ayuntamientos están al corriente en la presentación de la cuenta pública.

Al analizar los pliegos de responsabilidades hemos encontrado en los ayuntamientos una conducta responsable para su desahogo, destacando que la totalidad de los 121 municipios del Estado de México dieron cumplimiento a la entrega-recepción de sus haciendas públicas municipales.

Pero esto, ¿que significa?, quiere decir que tanto el gobierno del estado como los ayuntamientos que rinden su cuenta pública a la legislatura, están dispuestos a ser gobiernos vigilados y controlados por el órgano al que se le ha concedido esta facultad por parte de la Cámara. Es una voluntad política loable de cumplir estrictamente con las disposiciones de la ley, porque los recursos son del pueblo y al pueblo se le tiene que rendir cuentas.

La fiscalización en el Estado de México es una tradición político-administrativa que responde al concepto liberal de la administración pública. Su institucionalización ha vigorizado la vigilancia de los recursos y optimizado su aprovechamiento social. Así lo indican la ley de responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, las contralorías internas de los tres poderes, las contralorías adoptadas por los ayuntamientos, la revalorización de la figura del síndico del ayuntamiento —que recoge la ley orgánica municipal con funciones de fiscalización— la contraloría social

y los comités de control y vigilancia de los recursos del programa nacional de solidaridad.

Estos antecedentes representan el acervo jurídico-doctrinario de la práctica fiscalizadora en nuestra entidad. Sin embargo, el proceso de modernización y transformación del estado conlleva, por necesidad, una revisión de lo que tenemos a la luz de las nuevas necesidades sociales y del papel que el gobierno está llamado a desempeñar en favor del desarrollo integral.

Por todo ello, en el seno del poder legislativo nos dimos a la tarea de elaborar un proyecto de ley de la contaduría general de glosa, acorde con los planteamientos y las necesidades que la sociedad del Estado

de México, en su conjunto, expresa; y en respuesta al proceso de modernización que experimenta la administración pública.

La nueva ley de glosa complementa el esfuerzo examinador y calificador que la contaduría general de glosa realiza con las cuentas públicas del gobierno estatal, de sus organismos descentralizados y de los ayuntamientos. Con ello se fortalece la obligación constitucional de los municipios de informar a la legislatura acerca del resultado de sus respectivas gestiones financieras y, al mismo tiempo, se renueva la confianza ciudadana respecto al manejo responsable y legal de sus recursos. La nueva ley orgánica de la contaduría general de glosa apunta a la eficiencia y delimita con mayor

claridad los alcances conceptuales y prácticos de la fiscalización superior en el Estado de México.

La labor de fiscalización de la contaduría se concibe con absoluta independencia de criterio y acción respecto de los poderes ejecutivos del estado y municipios. Ello garantiza imparcialidad en sus resultados. Adicionalmente, la ley que nos ocupa decanta procedimientos y facultades normativas que facilitan el trabajo de la contaduría general de glosa en materia de revisión de los actos de presupuesto y cuenta pública municipales, sin afectar por ello la institucionalidad de los ayuntamientos en su calidad de cuerpos colegiados del poder político. Así lo indican diversas disposiciones que refuerzan el origen democrático del síndico-procurador frente al

desempeño de tesoreros, contadores y auditores internos. Por todo ello, la ley de glosa es un instrumento de apoyo al control de los recursos municipales y de estímulo para la instrumentación de una administración pública acorde a las demandas de nuestro tiempo.

La realidad estatal y nacional demanda un esfuerzo especial de racionalización de recursos y una elevada dosis de creatividad en su ejercicio. Son tiempos de cambio y reflexión, de dinamismo y reconceptualización de lo que somos y queremos ser. La ley de glosa está concebida para responder a los desafíos del Estado de México del nuevo milenio. Se adelanta a su tiempo porque pretende marcar la línea para su permanencia formal en el debate de la fiscalización del futuro.