

875208
1
24



UNIVERSIDAD VILLA RICA

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION
ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

“LA CONTRALORIA COMO ORGANO
DE CONTROL PREVENTIVO EN LA
ADMINISTRACION MUNICIPAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN CONTADURIA

P R E S E N T A :

Ruth del Carmen / Aguilar Escalante

DIRECTOR DE TESIS
C. P. Darío Jiménez Romero

REVISOR DE TESIS
L. A. E. José Antonio Olmedo Bolaños

BOCA DEL RIO, VER.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

271081

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO I METODOLOGIA	6
1.1 Planteamiento del problema	7
1.2 Justificación.....	7
1.3 Objetivos.....	8
1.3.1 Objetivo General.....	8
1.3.2 Objetivos específicos.....	8
1.4 Hipótesis	8
1.5 Variables.....	9
1.5.1 Variable independiente.....	9
1.5.2 Variable dependiente.....	9
1.6 Definición de variables	9
1.6.1 Conceptual	9
1.6.2 Operacional	10
1.7 Tipo de estudio	11
1.8 Estudio de caso	11
1.9 Población y muestra	12
CAPITULO II MARCO TEORICO	13
2.1 Municipio.....	14
2.1.1 Concepto.....	14
2.1.2 El Municipio indígena.....	17
2.1.3 Importancia para la sociedad.....	17
2.1.4 Reseña de Municipio y Ayuntamiento.....	21
2.1.4.1 Significado de Municipio	21
2.1.4.2 Marco legal del Municipio.....	22
2.1.4.3 Organización política	23
2.1.4.4 Naturaleza del Municipio	24
2.1.4.5 Significado de Ayuntamiento	25
2.1.4.6 Estructura del Ayuntamiento	26
2.1.4.7 Atribuciones y obligaciones del Ayuntamiento.....	28
2.1.4.8 Limitaciones del Ayuntamiento	29
2.1.5 Problemática de la gestión financiera municipal	30
2.1.5.1 Instrumento financiero subaprovechado.....	31
2.1.6 Proceso de la restauración del control municipal	37
2.2. Recursos que ejerce el Municipio	43
2.2.1 Principales aplicaciones de los recursos.....	47

	PAGINA
2.2.2 La Cuenta Pública Municipal.....	50
2.3 Contraloría	55
2.3.1 Concepto	55
2.3.2 Antecedentes	56
2.3.3 Marco legal de la Contraloría Gubernamental	58
2.3.4 Lineamientos generales.....	61
2.3.5 Principales funciones	66
2.4 Controles que se ejecutan en el Municipio.....	70
2.4.1 Controles Preventivos.....	78
2.4.2 Controles Correctivos.....	85
CAPITULO III. ESTUDIO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL APLICADOS EN EL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ	89
3.1 Antecedentes , aspectos socioeconómicos y ubicación geográfica del municipio de Veracruz.....	90
3.2 Desarrollo del estudio de campo en el Ayuntamiento de Veracruz, Ver. .	91
3.3 Cuestionario aplicado al departamento de Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Veracruz.....	94
3.4 Cuestionario aplicado a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Veracruz, Ver.....	103
3.5 Cuestionario aplicado en la Dirección de Compras del Ayuntamiento de Veracruz, Ver.	113
3.6 Resultados de la investigación	120
3.6.1 Observación	120
3.6.2 Cuestionarios.....	121
CAPITULO IV CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.....	123
4.1 Conclusiones	125
4.2 Sugerencias	128
BIBLIOGRAFIA.....	130

INTRODUCCION

La Contraloría en todo momento ha sido un órgano de apoyo y control para todas las entidades económicas, ya sean privadas o de gobierno, es por esta razón que en la actualidad, sobre todo en el sector gubernamental debido a los cambios políticos que se manifiestan en nuestro país, se le ha dado un enfoque más amplio, que consolide estrategias creativas que apoyen las necesidades de información de las instituciones, de tal manera que ejecute funciones de control preventivo, mediante la revisión sistemática de las normas procesales, estableciendo mecanismos más expeditos para la resolución de problemas a través de la aplicación oportuna de la Ley, asegurando con ello la buena marcha de los programas para evitar el incumplimiento de metas y que el servidor público ejerza recursos en otras acciones distintas a las aprobadas, por desconocimiento de la normatividad que regula a cada uno de estos programas.

Nuestro país por su crecimiento y modernización requiere del avance de un desarrollo social que propicie y extienda en todos los estados y Municipios las oportunidades de superación individual, comunitaria y que promueva un fortalecimiento vigoroso. Esta convicción ha impulsado a nuestros gobernantes a construir un ambiente cuya base sea de certidumbre y confianza que redunde en una vida política pacífica con una intensa participación ciudadana. Para alcanzar estos objetivos se hace necesaria la tarea de lograr la efectividad de sus acciones con la optimización de los recursos económicos y humanos empleados, partiendo de una administración económica transparente, congruente con la época actual.

En un contexto tan dinámico y con cambios tan rápidos como los que están ocurriendo a nivel mundial y nacional, el Municipio como estructura de gobierno que promueve y fomenta el desarrollo en su comunidad prestando a la

sociedad múltiples servicios, requiere de una administración sana, apegada a la Ley y convincente, que no deje lugar a dudas a sus gobernados de que eligieron correctamente a las personas idóneas para que los represente en todo momento, que dé solución a sus problemas y que proyecte a la comunidad hacia el crecimiento y mejora continua.

En el presente trabajo se hace una investigación documental sobre las tareas de la Contraloría, del Municipio y el Ayuntamiento, así como una investigación de campo en el Ayuntamiento de Veracruz en los departamentos de Contraloría, Tesorería Municipal y Dirección de Compras, para evaluar la susceptibilidad de cambios de los sistemas actuales de estas áreas y los demás departamentos de la Administración Municipal ; así como detectar mecanismos que puedan apoyar las funciones de la Contraloría, de tal manera que ésta pueda tener un mayor control y supervisión en la aplicación de los presupuestos de acuerdo con los programas establecidos, así como de la comprobación oportuna de los recursos ejercidos, y con estas acciones los Ayuntamientos optimicen sus esfuerzos en bien de la ciudadanía.

Para tal efecto, en el Capítulo I se detalla la metodología que contiene la justificación y el planteamiento del problema, mismo que motivó a realizar este trabajo, ya que debido a los cambios de empleados de confianza cada vez que concluye un trienio, la Administración Municipal tiene que entrenar a todo el personal de reciente contratación que son los que desempeñan las tareas más significativas y de toma de decisiones, porque aunque el personal sindicalizado continúa laborando, sus funciones son muy limitadas, ocasionando con ello gastos en la capacitación y rezagos administrativos por desconocimiento del sistema gubernamental. En este mismo capítulo se detallan los objetivos que se persiguen, como son una investigación documental y de campo que permita conocer la importancia de la Contraloría Municipal como unidad de apoyo preventivo para evitar desviaciones y atrasos que incidan en el cumplimiento

oportuno de los programas o en la misma administración de los recursos, así como la hipótesis que afirma a las medidas de control y vigilancia de la Contraloría, como la manera de hacer más eficiente las tareas municipales.

En el Capítulo II se efectuó la investigación documental sobre el marco teórico del Municipio y de la Contraloría.

- De el Municipio se detalla desde su concepto y sus antecedentes que lo señalan como célula de la sociedad, dada su importancia que tiene para ella por ser una forma de organización superior que busca conservar la integridad y el bienestar de sus habitantes.

Se estudia su marco legal, señalando sus obligaciones y limitaciones, así como la creación de la estructura que administrará al Municipio y representará a los vecinos por medio de su Ayuntamiento. También se investiga sobre su problemática en la gestión financiera, que comprende todo lo relativo a los ingresos públicos que provienen de impuestos, derechos, contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones y créditos, así como las erogaciones por la conservación y administración de los bienes y valores propiedad del Municipio.

Otro tema motivo de estudio es su proceso de restauración e implementación de factores de los cuales depende su crecimiento, entre los que destacan la calidad de los hombres que se escojan para desempeñar los cargos públicos.

Para la buena marcha de la actuación municipal se hace especial incapié en los controles preventivos y correctivos que ejecuta, como lo son el mejoramiento de la calidad en la comunicación, la capacitación, el entrenamiento así como el compromiso del servidor público hacia la institución que representa y la ciudadanía.

- De la Contraloría se proporciona su concepto, antecedentes, el marco legal que la rige y sus funciones básicas que la define como una herramienta para el control en la Administración Municipal .

En el estudio de la Contraloría se puede apreciar la importancia que tiene desde la época precolombina ya que desde entonces administraba los tributos que recibían nuestros antepasados; actualmente existe la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) cuyas atribuciones son de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; expedir normas que regulen los procedimientos de control, vigilar el cumplimiento de estas normas y establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias o entidades.

Dado que la gestión municipal se encarga de las actividades y buen funcionamiento del Ayuntamiento, requiere de un órgano especializado que se encargue de la supervisión, evaluación y control de las acciones ejecutadas para el cumplimiento de sus obligaciones, estas responsabilidades recaen en la Contraloría Municipal, cuyo objetivo primordial es auxiliar a los niveles directivos en su esfuerzo por alcanzar con honestidad y eficiencia los planes y programas, así como el desempeño de sus cargos

En el Capítulo III, se presenta la investigación que consiste en el desarrollo de las técnicas de observación y cuestionarios aplicados en el Ayuntamiento de Veracruz, Ver. en las áreas de Tesorería, Contraloría Municipal y Dirección de Compras, con el objeto de evaluar y analizar los desajustes administrativos que se presentan cuando cambia de líder la Administración Municipal, y establecer el criterio de los motivos que tiene el Ayuntamiento para remover a todo su personal de confianza y contratar a nuevos empleados que desconocen el sistema, los problemas, inclusive el marco legal del Municipio, sus

restricciones, oportunidades y el seguimiento de programas; conocer también en que grado pueden afectar estos cambios tan drásticos a una organización tan importante como lo es la Administración Municipal que maneja asuntos tan complejos.

Y por último en el Capítulo IV se presentan las conclusiones a que se llegaron en la investigación tanto documental como de campo, así como las sugerencias que de ello se derivan, destacando las recomendaciones más significativas tendientes a mejorar las deficiencias o corregir los errores observados.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Municipio enfrenta la problemática de que al llevarse a cabo los cambios de administración en el Ayuntamiento cada trienio, los recursos humanos de reciente contratación, no conocen las normatividades y marco legal que debe aplicarse a los programas, la manera ágil de ejercer los presupuestos autorizados, así como el tiempo y forma de la comprobación de los recursos.

Por lo tanto, la falta de conocimiento del marco legal y normatividades que rigen los programas aplicables al Municipio, implementados y aprobados por el Estado y la Federación, provoca rezagos, incumplimiento en las tareas y falta de seguimiento adecuado en los programas de desarrollo.

¿Cómo pueden evitarse los rezagos administrativos y eficientar las tareas de los servidores públicos municipales?

1.2. JUSTIFICACION

Debido a que la Administración Municipal tiene encomendada la tarea de satisfacer las necesidades de orden general a la sociedad, requiere del funcionamiento adecuado de cada una de sus áreas o departamentos, dentro de un marco de coordinación y apoyo, con la vigilancia de la Contraloría Municipal.

Por lo tanto, el establecimiento de un sistema de control preventivo estructurado de acuerdo a los requerimientos del ente municipal, permitirá la racionalización y optimización de los recursos.

Con base en lo anterior, realizar una investigación acerca de las funciones actuales de la Contraloría Municipal y detectar otras técnicas que pudieran emplearse en el mejoramiento del desempeño de sus funciones, serviría de

aportación para promover medidas preventivas que contribuyan a la identificación de desviaciones o fallas y las causas que las originaron.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Efectuar una investigación que permita conocer los elementos administrativos y operacionales que la Contraloría Municipal pueda instrumentar en su organización actual, de tal manera que ayude al Municipio a optimizar sus recursos.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

1.-Mediante el estudio documental y de campo, así como de las normatividades que rigen los programas de carácter social que lleva a cabo el Municipio, identificar los controles preventivos que la Contraloría puede implementar para ejercer sus funciones como órgano de control y vigilancia.

2.-Analizar la normatividad que debe observar el Ayuntamiento en la comprobación de los recursos asignados por el gobierno Federal y Estatal para el desarrollo de los programas sociales.

3.-Destacar la importancia de la Contraloría Municipal como órgano preventivo y de vigilancia en el Ayuntamiento.

1.4. HIPOTESIS

El establecimiento de controles preventivos por la Contraloría Municipal, hará más eficiente la Administración Municipal en el cumplimiento de sus programas de desarrollo, la optimización de los recursos y la ejecución adecuada de obras y servicios públicos.

1.5 VARIABLES

1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

El establecimiento de controles preventivos por la Contraloría Municipal .

1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Hará más eficiente a la Administración Municipal en el cumplimiento de sus programas de desarrollo, la optimización de los recursos y la ejecución adecuada de obras y servicios públicos.

1.6. DEFINICION DE VARIABLES

1.6.1 CONCEPTUAL

- **Establecimiento.** Acción de establecer . Fundar una acción o hacerla de nuevo.
- **Control.** Método por virtud del cual una persona, organización, operación o actividad se conduce para cumplir con un plan de acción, implementando dispositivos para hacerlo funcionar o comprobar su funcionamiento .
- **Preventivo.** Acto de prever o impedir que se realice una acción .
- **Contraloría.** Oficina del Estado que controla las diversas cuentas del gobierno.
- **Municipal.** Relativo al Municipio, que es el conjunto de vecinos de una población, representados por su Ayuntamiento.
- **Eficiente.** Que produce realmente un efecto competente..

- **Administración.** Es el conjunto sistemático de reglas, políticas y procedimientos que emanan de los dirigentes o funcionarios de una unidad socioeconómica, con el objeto de estructurar y operar dicha unidad con la máxima eficiencia, con el mínimo de esfuerzo, tiempo y costo.
- **Programas.** Conjunto de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignaciones de tarea, pasos a seguir, recursos a emplear y otros elementos necesarios para llevar a cabo un determinado curso de acción .
- **Desarrollo.** Progreso cualitativo y duradero de la economía de un país o de una empresa.

1.6.2. OPERACIONAL

Variable independiente " El establecimiento de controles preventivos por la Contraloría Municipal"

Se refiere a las medidas que pueda implementar la Contraloría Municipal para anticiparse a cualquier evento erróneo, que aceleren la acción correctiva y alivien la carga administrativa compleja, proporcionando apoyo como órgano de control y vigilancia en la administración de los recursos ejercidos por el Municipio.

Variable dependiente " Hará mas eficiente a la Administración Municipal en el cumplimiento de sus programas de desarrollo, la optimización de los recursos y la ejecución adecuada de obras y servicios públicos "

Esto señala que en la medida que la Contraloría Municipal emplee los instrumentos de apoyo adecuados para realizar sus tareas, oriente cabalmente la aplicación de las normatividades y exija su adopción y cumplimiento a todos

los niveles de la Administración Municipal , dará como resultado un servicio más eficiente a la ciudadanía y un mejor aprovechamiento de los recursos económicos y humanos que conduzcan al logro de sistemas actuales más versátiles y productivos.

1.7 TIPO DE ESTUDIO

Investigación documental

Se realiza una investigación sobre las funciones que desempeña la Contraloría como órgano preventivo y de control en la administración de los recursos ejercidos por los Municipios, con apoyo bibliográfico que nos documenten sobre sus acciones y normatividad que rige el desarrollo de sus actividades, así como el marco conceptual de la Contraloría Gubernamental, y los instrumentos que emplea para realizar sus tareas, mismos que nos proporcionará el conocimiento teórico de este tema.

Investigación de campo

Se recopila información mediante una investigación en el Ayuntamiento de la ciudad de Veracruz, Ver., para conocer en la práctica los procesos y sistemas que desarrolla la Tesorería, Contraloría Municipal y Dirección de Compras en la cual se utilizan las siguientes técnicas:

- a) Observación
- b) Cuestionarios

1.8 ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso se lleva a cabo en las instalaciones del Ayuntamiento de Veracruz, Ver.

Para desarrollar la técnica de observación en este estudio, se aprovechó la experiencia laboral en el Ayuntamiento, así como del trabajo realizado en el

servicio social . Con este antecedente y con el apoyo bibliográfico se formularon tres cuestionarios abiertos, mismos que se aplicaron a funcionarios de la Administración actual , de áreas que se consideraron propias para realizar este trabajo, por tratarse de puestos claves en el manejo de recursos, de información y control.

Con la investigación de campo se pretende conocer si los cambios de Alcaldes en los Ayuntamientos, así como de gran parte del personal de confianza, ocasionan rezagos administrativos para los usuarios y para el propio Ayuntamiento, y detectar si existen mecanismos o en caso contrario si hay factibilidad de implementarlos, de tal manera que se dé continuidad a los trabajos, y que se elimine el costo extra de entrenamiento al nuevo personal sin experiencia en ciertas funciones específicas, así como el costo en tiempo y dinero para el usuario por volver a iniciar sus trámites, lo que ocasiona un círculo vicioso.

1.9 POBLACION Y MUESTRA

La población de la presente investigación se basó en el Ayuntamiento de Veracruz, Ver. y se tomaron de muestra los siguientes departamentos:

- **Contraloría Municipal**
- **Tesorería Municipal**
- **Dirección de compras**

2.1 MUNICIPIO

2.1.1 CONCEPTO

El Municipio según lo define el Diccionario Hispánico Universal es el "conjunto de vecinos de una población, representados por su Ayuntamiento".

Francisco Sánchez Guzmán en su libro "Análisis de Gestión Pública" se refiere al Municipio en el terreno político, como "unidad de organización" debido a que reúne las características y elementos necesarios de organización; así mismo, como "una agrupación consciente de sus objetivos, que tiene reacciones internas y externas a los estímulos que recibe y que su figura fue creada en la vida colectiva de un pueblo para llevar a cabo la realización de una tarea fundamental positiva, dirigida hacia una meta, lo mismo si es objeto de un estrechamiento o una ampliación". Esta tarea superior exige unidad como forma y uniformidad de todos los actos y medidas; en primer lugar en su forma interna, en torno de sus miembros actuantes, así como conservar intacto y en tensión elástica la parte de tarea de cada uno de los elementos. La solución positiva de las tareas no significa nada por sí sola, si no es asegurada organizadamente. La conservación intacta de la unidad es la fluida continuidad de la obra de todos los encargados de las tareas parciales que darán la garantía.

La división política y territorial de la República Mexicana, se encuentra conformada por un departamento del Distrito Federal, 31 estados, 2,378 Municipios y 145,860 localidades. Los pueblos, villas, comunidades, rancherías, congregaciones, fraccionamientos y otros más integran a cada uno de los Municipios.

Con este marco de referencia el ejecutivo federal tendiente a suprimir las prácticas centralistas ha venido disminuyendo todo tipo de concentraciones a través del reconocimiento de las entidades soberanas y Municipios realmente

2.1.2 EL MUNICIPIO INDIGENA

En nuestro país tenemos antecedentes de las manifestaciones de desarrollo científico, económico, cultural, artístico y sobre todo de la existencia en el México precolombino, de una institución política denominada Calpulli que era una agrupación de familias consanguíneas, que representaba la célula primaria de aquella sociedad.

El Calpulli, además de caracterizar el territorio por tener su propio gobierno, considerándose como una organización política, desempeñaba funciones sociales, económicas, y militares; constituyendo una comunidad agraria con autonomía, autosuficiencia alimentaria y financiera, cuyo gobierno estaba representado por un Concejo de jefes que integraban los hombres más ancianos de cada familia, evolucionando de manera más formal con el tiempo.

Es en la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519 cuando se funda el primer Municipio de la colonia, con su concerniente Ayuntamiento.

Quedando integrado este primer Ayuntamiento por :

Alcalde Ordinario, Regidores, Alguacil Mayor, Capitán de Entradas, Maestro de Campo, Alférez Real, Procurador, Tesorero, Contador y Escribano.²

2.2.3 IMPORTANCIA PARA LA SOCIEDAD

Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar, administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la

² Consejo Victor Manuel "Contaduría y Administración" Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM Publicación mayo 1989 #160 México 1989, p 8, 17 y 18.

tierra urbana; otorgar licencia y permisos para construcciones, así como participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, por lo que en base al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrán facultades los Municipios para expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Además de lo anterior, el Municipio tendrá a su cargo con el concurso de los Estados, y cuando así fuera necesario los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y Tránsito.

i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.³

Como se puede observar son múltiples los servicios que están a cargo del Municipio, y que resultan indispensables para la ciudadanía, justificando por demás su existencia y personalidad administrativa de un Ayuntamiento.

³ op. cit. Contaduría y Administración del Municipio. p. 27

Para poder priorizar las obras es necesario que las autoridades municipales conozcan cuales son los servicios más urgentes que requiere la comunidad para lo cual deben evaluarse varios factores como son :

1. Definición del tipo de servicios que se requieren, reconociendo aquellos que son más urgentes.
2. Conocimiento de las necesidades reales que la comunidad manifiesta al Municipio a fin de calcular la magnitud de la prestación.
3. Crecimiento urbano municipal.
4. Estudio sobre el costo de los servicios, incluyendo equipo necesario así como su mantenimiento.
5. Estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos, analizando la capacidad del Ayuntamiento para financiar y mantener el funcionamiento de los servicios públicos.
6. Relación del Ayuntamiento con asesores técnicos ya sea del Gobierno del Estado o de instituciones especializadas en servicios públicos.

Una vez que sean conocidos estos factores deberán clasificarse por razón de:

Importancia.- Son los que constituyen la base esencial para una población como es el agua, drenaje y transporte.

Obligatoriedad.- Se derivan de las obligaciones que tiene el Municipio con la ciudadanía dentro de los que destacan alumbrado, limpia, mercados y otros más.

Utilización.- El uso de estos servicios en algunos casos se imponen a los particulares por motivos de interés social, como ejemplo: medidas ecológicas, restricciones en obras civiles en la vía pública, rescate de edificios

históricos, etcétera; y en otros el usuario tiene libre aceptación como puede ser correo, teléfono, etc.

Otras necesidades que el Ayuntamiento cubre a la comunidad además de las básicas, son:

Habitacionales.- Planificación y zonificación, reglamentación de construcciones particulares, alcantarillado, banquetas y pavimentos, alineamiento, nomenclatura de calles y reglamento de ruidos molestos.

Educativas.- Construcción y sostenimiento de escuelas, censos escolares y vigilancia de la asistencia escolar.

Sanitarias.- Reglamentación de la contaminación ambiental, hospitales, maternidades, hospicios, manicomios y guarderías infantiles, lavaderos públicos, molinos de nixtamal, expendios de comestibles y bebidas así como el control y vigilancia de bebidas embriagantes.

Seguridad.- Vigilancia policiaca, centros de reclusión, explosivos, materias inflamables y calderas, elevadores y bomberos.

Económicas.- Licencias de funcionamiento comercial, control de vendedores y artesanos ambulantes, bolsas de trabajo, horario comercial, rótulos y anuncios.

Sociales, culturales y deportivas.- Edificios públicos, obras públicas, campos deportivos, parques, jardines, paseos, ampliación, ornato de

vías públicas, reglamentación de espectáculos , juntas patrióticas y de acción cívica.⁴

2.1.4 RESEÑA DE MUNICIPIO Y AYUNTAMIENTO.

2.1.4.1 SIGNIFICADO DE MUNICIPIO

El significado de Municipio etimológicamente es:

Manus	Cargo, oficio, misión.
Capio	Tomar, coger a la fuerza.
Municipium	Desempeño de una función que se asume por si misma y se complementa como institución.
Civitas	Ciudad

Otras definiciones de Municipio proporcionados por cuerpos colegiados y diccionarios enciclopédicos son :

- División territorial administrada por un Alcalde y un Concejo.
- Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.
- Cargo, servicio público, libre y gobernado por sus propias leyes.
- Es el peldaño básico de la democracia mexicana.

La Cámara de Senadores 1982-1988 nos dice que el Municipio es:

"Incuestionablemente la célula política de todo estado y, en el caso de México, constituye una institución fuertemente arraigada a nuestra historia "

La Cámara de Diputados 1982-1985 dice al respecto que:

⁴ Oropeza M. Humberto et.al op cit. p 50,51,63 y 64.

"Es la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid de cambio en todos y cada uno de los que integran la república mexicana."

Las siguientes citas nos ayudan a obtener indudablemente una mejor interpretación:

Venustiano Carranza: El Municipio es la base del gobierno libre.

José Martí: El Municipio es la raíz y la sal de la libertad.

Adolfo Posada: Sociedad natural reconocida por la Ley y establecida en un término territorial, definidas por las necesarias relaciones de vecindad.

Emiliano Zapata: Municipio es la base más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable, que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para realizar lo que mejor convenga a los intereses de la localidad.

Miguel de la Madrid Hurtado: El Municipio es la escuela de la democracia; permite mayor cercanía de la población con su gobierno y descentralizar los esfuerzos del desarrollo nacional.

Fernando Lizarde: Es la expresión política, administrativa y presta servicios públicos a los habitantes de una circunscripción territorial.

2.1.4.2. MARCO LEGAL DEL MUNICIPIO

Las disposiciones jurídicas vigentes que rigen al Municipio y al Ayuntamiento en la República mexicana son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 115.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de cada estado que conforman a la República Mexicana.
- Ley Orgánica del Municipio de cada una de las entidades federativas.
- Ley de Ingresos
- Presupuesto de Egresos y todos su reglamentos.

- Circulares.
- Disposiciones Administrativas.

Las leyes son promulgadas por los Congresos estatales, el presupuesto y sus reglamentos por el Ayuntamiento y aunque el artículo 115 Constitucional en su fracción II inviste al Municipio de personalidad jurídica para todos los efectos legales, tiene la limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas dependen en gran medida de la Legislatura del Estado.

La preponderancia de los ordenamientos legales antes descritos se encuentran en la Constitución Federal y para modificarla es necesario el consenso mayoritario de los Estados Federados.

Para adicionar o reformar las Constituciones Locales, es imperativa la aprobación de la mayoría de los Municipios que integran la entidad federativa, con excepción de los estados de Baja California Sur, Chihuahua, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, que no establecen el requerimiento del voto aprobatorio de las mayorías de las municipalidades.⁵

2.1.4.3 ORGANIZACIÓN POLÍTICA

La organización de un Municipio se fundamenta en las fases que conjuntamente con la planeación, integración, dirección y control, conforman la ciencia de la administración. El proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deben efectuar con los elementos necesarios para su ejecución, debe ser de tal manera que las labores que ahí se ejecuten sean los medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles, y que sea la organización el mecanismo a través del cual se ejecuten las labores, se arreglen las funciones que se estiman necesarias para

⁵ Comsille C. Víctor Manuel ABC del Municipio Edit. UNAM. México 1989 p. 21,27 y 29

lograr el objetivo, con la indicación de la autoridad y la responsabilidad asignadas a las personas que tienen a su cargo la ejecución de las funciones respectivas, ordenando adecuadamente los recursos humanos y materiales de una entidad o dependencia, para alcanzar la eficiencia en las tareas a desarrollar.⁶

2.1.4.4 NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Los principales elementos que integran al Municipio, al igual que a la Federación y al Estado son:

Territorio, población y gobierno.

- Se entiende por territorio la superficie terrestre claramente determinada en donde se ubica físicamente al Municipio.
- La población la constituye las personas que habitan en la jurisdicción municipal.
- El gobierno es el conjunto de instituciones que llevan a cabo las facultades del Municipio.

De conformidad en lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio Libre posee las cualidades siguientes:

- Es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- Tiene personalidad jurídica y su patrimonio lo maneja de acuerdo a la Ley.
- Es responsable de la prestación de los servicios públicos.
- Administra con libertad su hacienda, que se forma básicamente de las contribuciones y diversos ingresos aprobados por la Legislatura Estatal.
- Elabora, aprueba y dirige los planes de desarrollo urbano y la zonificación; cuida su reserva territorial; controla y vigila el uso del suelo; otorga permisos para construir; regulariza la tenencia de la tierra.

⁶ op cit. ABC del Municipio p. 30 y 31

El Municipio es la institución con reconocimiento legal, moral, y político cuyo fin es vigorizar el proceso democrático participativo, fomentando el desarrollo económico y social de su jurisdicción.

La descentralización y fortalecimiento municipal obtiene actualmente plena vigencia como mecanismos adecuados para cubrir, cualitativa y cuantitativamente, las demandas de la ciudadanía.⁷

2.1.4.5 SIGNIFICADO DE AYUNTAMIENTO

Gramaticalmente:

- Junta, reunión de personas.
- Corporación que administra al Municipio.
- Corporación pública, integrada por un alcalde o presidente municipal, o por varios concejales, constituidos por la administración de los intereses del Municipio.
- Corporación que en las ciudades, villas y otras poblaciones, forman para su gobierno el Alcalde y los Concejales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

A continuación se dan otros significados para mayor comprensión:

De acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, Ayuntamiento, es el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos nos dice:

⁷ op.cit.ABC del municipio p.31 y 32

El gobierno del Municipio se ejercerá por un Ayuntamiento de elección popular directa que se renovará en su totalidad cada tres años.

Adolfo Posada define al Ayuntamiento como corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal.

Otro concepto es el de Victor Manuel Comsille destacando que el Ayuntamiento es la autoridad gubernamental que tiene a su cargo las funciones que debe cumplir el Municipio ⁸

2.1.4.6 ESTRUCTURA DEL AYUNTAMIENTO

Es en la Constitución Política de las entidades federativas y en las Leyes Orgánicas Municipales, (código municipal o bases normativas municipales), donde se contiene la integración, requisitos y manera de elegir de los ciudadanos que conforman el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento o Cabildo es un órgano colegiado y deliberante, con personalidad jurídica encargado de la administración del Municipio y ninguno de sus miembros o ediles lo pueden hacer en forma individual, recayendo en el Presidente Municipal la parte ejecutiva y su estructura es la siguiente :

- **Presidente Municipal o Alcalde.**
- **Regidores.**
- **Síndicos**
- **Tesorero**
- **Secretario**
- **Demás funcionarios y empleados públicos**

⁸ op.cit ABC del municipio p.37 y 38

PARA SER MIEMBRO DEL AYUNTAMIENTO SE REQUIERE:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- Tener 21 años de edad como mínimo, en la mayoría de estados y 25 en los menos.
- Ser nativo de la entidad.
- Tener residencia, un lapso establecido según la entidad federativa, en el solar municipal, antes de la elección.
- Saber leer y escribir.
- No ser militar en ejercicio activo.
- Ser de reconocida probidad.
- No ser ministro de culto religioso.
- No tener antecedentes penales por delitos de naturaleza intencional.

Los integrantes del Ayuntamiento son representantes populares electos por voto universal, libre, directo y secreto de los habitantes en edad de sufragar y empadronados en el Municipio, mediante el sistema de mayoría relativa.

En todos los Ayuntamientos del país el número de Regidores y Síndicos son de acuerdo con el principio de representación proporcional, es decir, conforme a los moradores registrados en el Municipio. La cifra de ello se establece considerando el último censo general de población y cada uno de los Concejales tiene un suplente.

La fecha de la toma de posesión de los miembros del Cabildo es simultánea en la entidad federativa; en algunas de ellas coincide y la duración de estos municipios es de tres años. La reelección para el período inmediato no se da en los propietarios, sin embargo, los suplentes si pueden alcanzar la titularidad

El funcionamiento del Ayuntamiento consiste en las actividades propias y coordinadas necesarias para alcanzar los fines de la Constitución que son ejercidos por esta unidad administrativa, por lo que es necesario lleve a cabo reuniones, que se conocen con el nombre de Sesiones de Cabildo, mismas que se efectúan en la sala de Cabildo o en un recinto que previamente se haya declarado oficial por este efecto y para que tenga validez es preciso la asistencia de más de la mitad de sus miembros.

Las decisiones que se toman en el este órgano colegiado siempre son por mayoría de los Concejales presentes. Las juntas las preside el Alcalde o Presidente Municipal, quien tiene voto de calidad en toda ocasión y pueden ser ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas; así también, cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento puede solicitar al Presidente Municipal que convoque a asamblea.

En la realidad, son pocos los Ayuntamientos que regularmente realizan sesiones ordinarias; casi todas son extraordinarias, por efectuarse fuera del plazo establecido en la normatividad.

2.1.4.7 ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL AYUNTAMIENTO

- Representar jurídicamente al Municipio.
- Gobernar política y administrativamente al Municipio.
- Cumplir y hacer cumplir los ordenamientos legales-federales, estatales y municipales.
- Formular y aprobar su bando de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas.
- Elaborar anualmente el proyecto de Ley de Ingresos y someterlo a la aprobación del Congreso Local.

- Preparar a la Legislatura Estatal la cuenta del gasto público de cada ejercicio fiscal en forma detallada y justificada.
- Rendir un informe anual del estado en que se encuentra la Administración Municipal.
- Proporcionar los servicios indispensables, y concesionar otros en los términos de las leyes aplicables.
- Nombrar y remover libremente a funcionarios del Municipio.
- Conceder licencia a sus miembros hasta 30 días.
- Establecer divisiones territoriales dentro de su demarcación y designar a los titulares.
- Promover inclusive el desarrollo económico, social, político y cultural, y el bienestar de la comunidad.
- Proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos radicados en su jurisdicción.
- Procurar la participación, cooperación de la ciudadanía en la planeación, construcción, conservación de obras y servicios públicos.
- Iniciar leyes y decretos ante la Legislatura del Estado en lo concerniente a su Municipio.

2.1.3.8 LIMITACIONES DEL AYUNTAMIENTO

Para efectos de un buen desempeño en la Administración Municipal, no basta conocer las facultades que tiene esta unidad de servicio, también es importante conocer sus limitaciones para evitar intromisión en áreas que no sean de su competencia o el inadecuado uso de sus leyes hacendarias. Los puntos que a continuación se mencionan son algunas de las acciones que le son restringidas:

- Crear y cobrar contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos, o decretadas por el Congreso del Estado

- Vender, donar o permutar los bienes de su propiedad sin autorización del Poder Legislativo Estatal.
- Concesionar algún servicio público sin la aprobación del Congreso Local y hasta por el periodo de su gestión.
- Celebrar contrato de obra pública cuyo importe rebase el presupuesto programado en el ciclo gubernamental, sin el consentimiento de la Legislatura Estatal.
- Desempeñar funciones que le competen al Presidente Municipal.
- Evitar el ingreso o salida de mercancía de cualquier clase .
- Gravar la entrada o tránsito de mercancías por su territorio.
- Conceder licencias para juegos de azar.
- Efectuar erogaciones sin estar contempladas en el presupuesto, excepto que las autorice el Congreso del Estado.
- Contraer empréstitos que implique obligaciones con cargos a presupuestos de años posteriores sin la aceptación de la Legislatura del Estado.⁹

2.1.5 PROBLEMATICA DE LA GESTION FINANCIERA MUNICIPAL.

Entre las múltiples funciones del gobierno, además de las orientadas al cumplimiento de las leyes fundamentales, expresión de sus objetivos políticos más trascendentales, se encuentra la actividad financiera, que parte de la selección de objetivos socioeconómicos , consiste en la obtención de los medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza, así como la administración y gestión de los recursos patrimoniales.

La actividad financiera gubernamental comprende todo lo relativo a los ingresos públicos que provengan de los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos, participaciones y créditos. Incluye

⁹ op. cit. ABC del Municipio p 41 y 45.

además, todo tipo de gasto que se realice, ya sea que se trate de erogaciones para el sostenimiento de la Administración o para la prestación de servicios públicos, para inversiones físicas o financieras, así como las erogaciones destinadas a cubrir los intereses y el capital de la deuda pública. Corresponde también a esta actividad la conservación o administración de los bienes y valores propiedad del ente gubernamental.

Generalmente se designa con el vocablo "financiero" a todo lo concerniente a la Hacienda Pública. Ya sea en el caso de la federación, de las entidades federativas o de los Municipios, es indispensable contar con una serie de elementos que muestren la situación financiera del ente público; y que permitan conocer las formas en que se han comportado las diferentes clases de operaciones que realiza el gobierno .

2.1.5.1. INSTRUMENTO FINANCIERO SUBAPROVECHADO.

Uno de los principales problemas que aquejan a las autoridades municipales, en el aspecto financiero, lo constituye la insuficiencia de recursos económicos, para cubrir sus necesidades en materia de gasto, y no obstante que las percepciones derivadas de los convenios de coordinación federación-estados se han fortalecido considerablemente, es preciso que también se optimicen aquellas fuentes cuyo rendimiento se da en razón directa de los esfuerzos que la propia Administración Municipal realiza tanto en aspectos operativos como de normatividad y dirección, es decir sus recursos propios, derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipal.

La escasez de recursos en el Municipio, se debe a dos causas principalmente:

Primero.- La ausencia de poder tributario del Gobierno Municipal . Es decir la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una porción de su riqueza para el ejercicio de las

atribuciones que le están encomendadas para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.

Las Constituciones del estado federal y las entidades federativas otorga al Poder Legislativo la facultad de establecer tributos, solo que en las constituciones locales el poder tributario se concede con una cobertura mayor que traspasa su propio ámbito tributario y se extiende al nivel de Gobierno Municipal; es decir, los tributos municipales se decretan por los Congresos Locales., asimismo la propia Constitución Federal en el artículo 115 dispone en el último párrafo de la fracción IV, que las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus Cuentas Públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, por lo que se concluye entonces que los Municipios carecen de poder tributario.

El ejercicio del poder tributario en materia municipal por parte de los Congresos Locales, traducido en la aprobación de la Ley de Ingresos de cada uno de los Municipios, en la práctica ocasiona problemas que sin duda se reflejan en la mayor o menor obtención de ingresos por parte de los Municipios, debido a que las Legislaturas de los Estados autorizan una sola Ley de Ingresos para todos los Municipios de la entidad, careciendo por tanto los Municipios de una ley individual adecuada a su propia realidad y características especiales de cada uno de ellos.

En varios estados no se tiene visto con claridad cual es el material que debe contener la Ley de Ingresos dentro de los documentos que conforman el sistema jurídico fiscal de los Municipios, propiciando esto que en ocasiones se encuentren disposiciones de procedimientos dentro de las Leyes de Ingresos Municipales, y que corresponden a Código Fiscal y Ley de Hacienda Municipal.

En casi la totalidad de los estados del país coincide la normatividad en facultar a los Municipios para presentar sus iniciativas de Ley de Ingresos; sin embargo, en la práctica los Municipios no ejercen esta atribución a plenitud, en la mayoría de los casos por la tutela de los Congresos Locales que hacen señalamientos previos a las autoridades municipales acerca del contenido del documento que como iniciativa deberán presentar, sin dar oportunidad a que cada Municipio plasme en su Plan de Arbitrios sus propias necesidades de recursos, o bien, establezca aquellos gravámenes que por las propias características del Municipio sean más factibles de obtener rendimientos aceptables.

Para el señalamiento de cuotas en la Ley de Ingresos, las Legislaturas toman en consideración la importancia económica de los Municipios agrupados bajo ese criterio, señalando en consecuencia cuotas más altas a los Municipios de mayor capacidad económica y cuotas más bajas a Municipios más pobres, sin tomar en cuenta que en algunas ocasiones en Municipios económicamente débiles, el costo de los servicios públicos resulta más elevado y en consecuencia los derechos que para resarcirse de tales erogaciones se fijan en la Ley, deberían ser superiores.

Segundo.- Poco ejercicio de la competencia tributaria del Gobierno Municipal, lo que nos indica que existen limitaciones que se atribuyen a los contribuyentes debido en ocasiones a la mínima o nula negligencia de los contribuyentes municipales, cuyo problema se agudiza si se consideran los deficientes sistemas administrativos, la ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución, dando como resultado un ineficiente control de cumplimiento atribuible a la autoridad municipal.

Derivado de un inadecuado sistema administrativo, se presenta un problema de difícil solución en el Municipio, ya que al no conocer su universo de

contribuyentes, no pueden realizar un efectivo control de cumplimiento resultando que sólo comparecen a pagar quienes así lo desean y hasta entonces se tiene el conocimiento de la obligación por parte de la autoridad.

El sistema legal en materia tributaria municipal, en muchas ocasiones se ve complicado con una mala distribución en los diversos cuerpos jurídicos vigentes, esto se debe, a que son aprovechados para incluirles disposiciones no hacendarias que son materia de otras leyes o reglamentos pero que por una mal entendida comodidad legislativa se incluyen en las Leyes de Ingresos o de Hacienda, complicando enormemente su manejo.

Derivado de las reformas al artículo 115 Constitucional, se concede la facultad de revisar las Cuentas Públicas de los Municipios a cargo de los Congresos Locales. Dicha revisión se ejerce por la Contaduría Mayor de Hacienda o su equivalentes en cada una de las entidades federativas, atendiendo en su revisión fundamentalmente el aspecto del gasto y no así los aspectos relativos al ingreso que generalmente no se revisa.

Se puede señalar que los Municipios necesitan imperiosamente aumentar sus recursos y que las fuentes en que más puede intervenir, son aquellas cuyo ámbito de competencia le pertenece, o sea, aumentar sus ingresos propios, para lo cual deberá contar con un mejor instrumento jurídico por una parte, y por la otra, la voluntad decidida de aplicar a plenitud dicho documento ¹⁰

El primer ámbito del problema ha tratado de solucionarse en el pasado instrumentando mecanismos de coordinación fiscal entre federación, estados y Municipios, e instrumentos de coordinación administrativa como los convenios únicos de desarrollo. Lo anterior exige de las autoridades federales, además de

¹⁰ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública. "Revista Hacienda Municipal" No. 24 marzo de 1996 Ley de Ingresos Municipal: Instrumento Financiero Subaprovechado . Guadalajara, Jal. 1988. p.4 y 5 .

voluntad política, un conocimiento pleno de esos mecanismos y convenios, ya que, ignorarlos hace imposible o inútil la gestión municipal.

Para el segundo punto, los esfuerzos se han encaminado hacia la capacitación y actualización del personal administrativo, pero hay indicativos que sólo algunos Municipios, evidentemente los más grandes o desarrollados, son los que la han venido llevando a cabo.

El Municipio rural y semiurbano, que es probablemente quien más lo necesita, ha prescindido de ella o incluso la han olvidado.

El análisis de esta doble problemática nos presenta un círculo vicioso: La gestión municipal es ineficiente por la escasez de recursos, principalmente financieros, pero también la carencia de ellos es debido, en cierto grado, a una ineficiente gestión administrativa de los funcionarios.

Asimismo, su situación financiera generalmente presenta niveles agravantes de descoordinación entre ingresos y egresos porque cada uno de estos aspectos responde a marcos jurídicos y procesos de aprobación separados, esto es, mientras que sus ingresos los determinan las Legislaturas Locales, los Municipios pueden decidir de manera autónoma como gastarlos.

De modo correlativo con lo anterior, el desarrollo de la actividad hacendaria municipal ha actuado con esquemas administrativos y de organización ineficientes, ya que no se ha logrado vincular la captación de recursos, administración del patrimonio y ejercicio del gasto con las funciones ejecutivas del Ayuntamiento, como lo son la prestación de servicios públicos y la producción de bienes y servicios demandados por la comunidad, recogidas en los programas de gobierno.

Actualmente, las finanzas públicas en este nivel de gobierno están sometidas al cumplimiento de disposiciones legales que sostienen un sistema de participaciones federales de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal que establece la creación del Fondo de Participaciones.

El proceso anterior se refleja en un poco equitativo mecanismo de reparto del fondo participable entre Federación, Estados y Municipios. De la misma manera, ese sistema premia a los Municipios más eficientes en la recaudación de tributos federales, lo que hace que los poco eficientes y con menores posibilidades de generarlos sean menos favorecidos con participaciones federales, aumentando la desigualdad entre Municipios.

Otros problemas para las finanzas municipales son de coordinación, ocasionados por funciones fiscales adoptadas por dependencias no correspondientes, lo que trae deficiencias en materia de control financiero tanto en ingreso como en gasto, así como la inadecuada provisión del ejercicio de las funciones hacendarias, ya que resulta poco factible incorporar dependencias a programas operativos con funciones fiscales.

Cuando los Municipios tratan de superar el problema, manifiesto en la disparidad entre ingreso y gasto, se considera la posibilidad de recurrir al crédito tanto de instituciones de desarrollo y comerciales. Pero esto último también presenta obstáculos, ya que todo crédito debe ser previamente aprobado por el Congreso Local respecto a monto y destino de los recursos, y debe a su vez ser avalado por el Gobierno Estatal lo que complica aún más el proceso.

Viendo así las finanzas municipales es remota la posibilidad de que este nivel de Administración adquiera la autonomía financiera que les permita a sus

gobernantes trabajar con mayores márgenes de actuación y decisión, y convertirlos en verdaderos promotores del desarrollo social del Municipio.¹¹

2.1.6 PROCESO DE LA RESTAURACION DEL CONTROL MUNICIPAL.

Existen factores de los cuales depende el crecimiento del sistema de dirección y control municipal, entre los cuales el más importante es la calidad de los hombres que se escojan para desempeñar los cargos públicos. Seleccionar administradores expertos y dejar a un lado las consideraciones políticas, contribuirá de manera fundamental en el mejoramiento de la calidad de gobierno que es lo que busca la comunidad.

Pero el desorbitado crecimiento del aparato gubernamental ha propiciado la improvisación de funcionarios para organizar y dirigir actividades específicas dentro de las áreas técnico-administrativas.

Todo ese conjunto de circunstancias ha dado motivo a que las instituciones de enseñanza superior cuenten, dentro de sus áreas de preparación profesional, con un bloque de disciplina que están dentro del marco de la Administración Pública.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, organismo especializado y comprometido sobre una base contractual para dar asesorías y capacitación en materia hacendaria, sugiere un sistema de clasificación y control del patrimonio municipal que al aplicarse permita una verdadera administración del mismo, haciendo óptimo el aprovechamiento y explotación racional de los recursos económicos de los Ayuntamientos,

¹¹ Rábago Saldívar Carlos y Pérez González Hugo Nicolás "Revista Federalismo y Desarrollo " # 50 agosto 1995. Limitantes Financieras para la Promoción del Desarrollo del Municipio Mexicano Edit. Coordinación Ejecutiva de Información y Desarrollo Banobras. México, D F P. 44 y 45

induciendo la permanencia en los procedimientos de registro y control, de tal suerte que los frecuentes cambios que se dan en los gobiernos municipales, dañen en mínimo grado la correcta administración del patrimonio de los Municipios.

La capacitación y entrenamiento de los directores municipales es básica , cuyo objetivo es el buscar la pericia o conocimiento profundo de una materia o tarea de la administración hacendaria en la que destacan por su importancia subtemas como el ingreso, el gasto y el patrimonio municipal.

Con estas bases los directores pueden tomar decisiones oportunamente, ya que son ellos los que manejan la diaria rutina de los asuntos municipales sin que se le interfiera, ya que cuando los Concejales violan este principio minan las bases del sistema de la dirección municipal. Los directores no deben olvidar que son empleados, y que deben ejecutar la política del Concejo eficiente y rápidamente conservando siempre el principio de disciplina.

El futuro del gobierno municipal depende del progreso que su administración lleve a cabo en los negocios públicos en la ejecución de las políticas directivas elaboradas previamente, en la rutina diaria de hacer cumplir las leyes y proporcionar los servicios a la ciudadanía.

En nuestros días el estado se ha convertido en poderoso instrumento del desarrollo tanto económico como social, siendo un importante generador de bienes y servicios , como consecuencia de ello, en un complejo organismo que con dificultad va modificando sus estructuras, inclusive para poder adaptarlos, con el fin de hacer frente a las necesidades que plantea la acelerada transformación de la sociedad.

Los gobernantes han advertido que la Administración Pública es a su vez, el instrumento que permite al estado proveer las estructuras y los procedimientos

para que sus organismos puedan cumplir con los fines para los cuales han sido constituidos y señalar las prácticas y técnicas de que se valen para llevar a cabo sus funciones, que son de gran importancia para el desarrollo de la nación .

En la actualidad se cuenta con una extensa literatura sobre la organización, la funcionalidad de la Administración Pública , sus nexos con la estructura del Estado y con el derecho administrativo, en la cual se basan los estudios de esta rama de la administración; sin embargo, es poco lo que se ha escrito sobre las funciones de control y evaluación de la gestión administrativa.

La aplicación de instrumentos obsoletos mediante los cuales se llevan a cabo el control y la evaluación de la ejecución de las actividades, trae como consecuencia, rezagos administrativos, baja calidad en los servicios ofrecidos y sobre todo problemas para allegarse recursos propios el mismo ente municipal, ya que sin capacidad de control parlamentario, jurisdiccional y administrativo, las tareas públicas se generan, se desarrollan y concluyen no solo al margen sino en ausencia de toda fiscalización .

La Administración Pública ha adquirido una gran complejidad, originada en gran parte por los cambios en la filosofía social del estado y por su intervención toda vez mayor en la economía, que a su vez lo obliga a una constante reorganización, adaptación y revisión continua de los métodos y los sistemas que han de emplearse en el logro de los objetivos de interés social. En efecto, en la actualidad se observa una tendencia cada vez mayor hacia la intervención del estado en la vida económica, que trae como consecuencia mayores atribuciones para la Administración Pública, que hasta fines de este siglo se venía realizando centralizada, pero en estos momentos las manifestaciones de la intervención del Estado se han multiplicado y diversificado, abarcando mayores aspectos de la vida humana.

Como lo mencionara el ex-presidente Miguel de la Madrid "La debilidad del Municipio mexicano es fortuita. Se debe a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizacional y administrativa, tanto para cubrir los servicios público normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional".

En estas condiciones, para hacer del desarrollo integral una realidad en México, es necesario que se rompan las inercias del centralismo, redistribuyendo de manera racional, armónica y equitativa los recursos monetarios entre todos los Municipios de nuestro país que es tan rico en recursos naturales como extenso en territorio.

Para que el Municipio haga realidad su capacidad, no sólo en la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo, sino en promover su propio desarrollo, es decir, generar actividad productiva poniendo en acción su fuerza de trabajo disponible, acrecentando la riqueza y el nivel de vida de la población, requiere el fortalecimiento de su hacienda pública, a efecto de que pueda disponer de los recursos económicos que le permitan ejercer racional y responsablemente un gasto público adecuado, sin crear desequilibrio, prestar los servicios públicos de manera cabal y promover el desarrollo creando infraestructura, alentando la actividad productiva, generando empleo y elevando el nivel de vida para el bienestar de su población .

El avance para el fortalecimiento y control de la administración del Municipio se basa en nuevos enfoques que descentralicen funciones administrativas, como es el control de alguna contribución o de algún sector de contribuyentes sobre los que las autoridades municipales, por su cercanía, tienen mayores oportunidades de ejercer una adecuada vigilancia.

El aparato administrativo de recaudación del Municipio, a efecto de hacer más eficaz y oportuno el cobro, entre otras medidas, busca una participación activa de los funcionarios municipales en los foros de coordinación fiscal, específicamente en los grupos técnicos, para que puedan tener un conocimiento y panorámica adecuados de lo que sucede en materia de coordinación y se capaciten mejor en sus funciones, mediante un programa de modernización de la Administración Municipal, congruente con la época y requerimientos actuales que incluye técnicas de administración que permitan desempeñar adecuadamente las nuevas funciones que se les descentralicen.

El mejoramiento de la administración de las finanzas municipales a través de una eficaz captación y optimización de los ingresos, así como la distribución y control adecuados de los egresos, no basta, es preciso el fortalecimiento de los Municipios y que optimicen los rendimientos de las fuentes de ingresos que manejan, como el impuesto predial, las cuotas por los servicios que prestan, la adecuada explotación de su patrimonio, y los ingresos derivados de la colaboración administrativa como las multas federales no fiscales.

Una eficaz revisión de la Cuenta Pública municipal, mejora el control del gasto municipal así como la unificación de criterios en materia de tributación municipal utilizando concertación para simplificar en gran medida los procesos.

Los recursos del Municipio deben estar en proporción de sus responsabilidades y atribuciones que debe cumplir y las necesidades que debe satisfacer. En este orden de ideas, para que la descentralización municipal funcione, debe ir acompañada de los recursos inherentes a las tareas que se deben desempeñar .

La tecnología en materia de computación ha alcanzado considerables avances, ya que hasta hace algunos años cuando se hablaba de adquirir una

computadora o procesador para agilizar o controlar las actividades de una institución gubernamental, se tenían que considerar varios aspectos, una gran inversión en la adquisición de equipo, adecuar una área especial con características muy rígidas, asimismo establecer costosos contratos de mantenimiento para operar dichos equipos, pero sobre todo, contar con el personal técnico especializado para operar y programar; en consecuencia, un Ayuntamiento con pocos recursos prescindía de estas herramientas que son esenciales para la óptima administración y desarrollo de cualquier oficina de gobierno o privada.

Actualmente existen en el mercado muchas opciones para elegir un equipo de cómputo o procesador a bajo costo, sin normas estrictas de instalación y un extenso repertorio de programas que permiten elaborar cualquier operación administrativa, lo que se traduce consecuentemente en un aprovechamiento más eficaz del recurso humano con que cuenta cualquier unidad económica .

La instalación de un procesador específico en un Municipio, no es sinónimo de reducción de personal, sino que debe de entenderse como un mejor aprovechamiento de éste, ya que al eliminar el trabajo tedioso de registrar y consultar en forma manual grandes volúmenes de información, ahora se podrán realizar aplicaciones más relevantes y sobre todo precisas, mismas que con anterioridad no era factible desarrollar por falta de tiempo. Contando con un esquema financiero en el procesador así como la información que se entera a la Legislatura del Estado, facilitará su labor, haciendo más fácil la interpretación de los presupuestos y programas por lo que el Municipio estará dotado de una base firme para la correcta aplicación de sus recursos.

El control sistematizado es de gran utilidad, toda vez que la actualización de los datos y la información a obtener, se logra de manera veraz y ágil para

responder no solamente a las demandas de las autoridades municipales, sino también a las demandas de la ciudadanía, por lo que es indispensable que la información se grabe en los archivos del procesador, para tenerlos perfectamente actualizados, permitiendo al Presidente Municipal y al propio Ayuntamiento contar con bases sólidas de apoyo en la toma de decisiones.¹²

2.2 RECURSOS QUE EJERCE EL MUNICIPIO

La Constitución Política del Estado, el Código Fiscal del Estado, la Ley Orgánica del Municipio Libre y la Ley de Ingresos, son los instrumentos jurídicos que dan facultad al Ayuntamiento para la determinación, liquidación, recaudación y cobro de los ingresos a que tiene derecho el Municipio, las cuales establecen de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el Municipio, así como las cantidades que recibirá el Ayuntamiento por cada uno de los rubros, siendo responsabilidad de la Tesorería Municipal estas funciones, bajo la vigilancia del Presidente Municipal y de la Comisión de Hacienda Municipal; los cuales forman parte de las autoridades fiscales en los Municipios, ya que el artículo 15 de la Ley de Hacienda Municipal señala como integrantes a:

- El Ayuntamiento
- El Presidente Municipal
- La Comisión de Hacienda
- El Tesorero Municipal

Los ingresos que reciben los Municipios son:

a) Ingresos propios .- Estos se clasifican en ordinarios, refiriéndose a los que recibe en forma constante y regular, así como en extraordinarios que son los obtenidos por el Municipio en forma eventual, es decir, cuando por

¹² Oropeza Martínez Humberto "Facultad de contaduría y Administración" Revista # 60 Junio 1989. Administración municipal Edit UNAM, México, D.F. p. 107, 139 y 140.

necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales como son los préstamos de instituciones de crédito.¹³

ORDINARIOS	• Impuestos	Prestaciones en dinero o en especie que establece la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gastos público de los Municipios.
	• Derechos	Contraprestaciones establecidas en Ley en pago de servicios públicos municipales.
	• Productos	Ingresos por explotación de sus bienes patrimoniales y por otras actividades que no corresponden a sus funciones de derecho público.
	• Aprovechamiento	Recargos multas y demás ingresos no clasificables como impuestos, derechos, productos y participaciones.
	• Participaciones	Son las cantidades que correspondan al Municipio en el rendimiento de la recaudación de determinados ingresos federales o estatales , de conformidad con las leyes respectivas y los convenios que se celebren sobre el particular.

EXTRAORDINARIOS

- Créditos

El Municipio ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza y percibirá una contraprestación por la administración que realice en los derechos y sus correspondientes recargos, además, percibirá el 100% de los gastos de ejecución y de las multas impuestas por ellos en los términos del Código Fiscal de la Federación. Para la rendición de

¹³ Oropeza Humberto y Luna David . "Contaduría y administración del municipio"UNAM Edit. Editores e impresores FOC, S.A.México,D.F 1988,p. 67.

la cuenta comprobada, aplicarán los procedimientos de entero, compensación e información sobre la recaudación correspondiente.¹⁴

Las Participaciones Federales .- Son las que recibe el Municipio del total de los fondos generales y financieros complementarios de participaciones incluyendo sus incrementos. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto del Estado, mismo que deberá entregarlas dentro de los cinco días siguiente a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pagos a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Participación estatal.- Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de lo recaudado relativo a las participaciones que correspondan al estado en los términos del último párrafo de la fracción I del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto). Estas participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo a lo dispuesto en el artículo 9º de la misma Ley.

También el Estado distribuirá entre sus Municipios los recursos económicos que le sean dotados por la federación de los fondos generales y financieros complementarios de participaciones, incluyendo incrementos que les

¹⁴Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "Colaboración Administrativa Municipal en Material Fiscal Federal". Edit. INDETEC. Guadalajara, Jal. 1987 p. 166

correspondan, dejando a las Legislaturas locales la decisión de establecer la distribución que corresponda a los Municipios participantes.

Los gobiernos de los estados publicarán, cuando menos una vez al año en el diario oficial de la entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad, las participaciones que correspondan durante un año, a cada uno de sus Municipios.

También los Municipios participan de manera específica de los impuestos y derechos de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, de los ingresos totales anuales por concepto de impuestos y derechos de minería.

Con estas últimas contribuciones se forma e incrementa un fondo llamado Fondo de Fomento Municipal y sólo tienen derecho a él los estados que estén coordinados en materia de derechos. Este fondo se distribuye entre los estados quienes a su vez lo entregan a los Municipios íntegramente, desde luego de acuerdo a lo que establecen las Legislaturas Locales.

Las participaciones que le corresponden al Municipio por los impuestos de exportación de hidrocarburos y demás derechos serán cubiertos directamente por la federación. Las reglas de participación se encuentran en el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal. En el artículo 4º de esta misma Ley se entiende que la distribución se hace tomando en cuenta el número de habitantes que tenga cada estado.

Las participaciones que correspondan a las entidades federativas y Municipios son inembargables; no puede afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por la entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en

el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y Municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana (artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.) ¹⁵

Los ingresos que el gobierno federal otorga al Municipio son los que las Legislaturas de los Estados establecen a su favor mediante las participaciones federales, mismas que le serán cubiertas por ésta con arreglo a las bases, monto y plazos que anualmente determina.

Ante la endeble economía municipal y agobiada por la escasez de fuentes de producción local, la propia Federación ha tenido que establecer un sistema de apoyo para la ejecución de obras materiales en las municipalidades de la república a través de Programas de Desarrollo Social, mediante los programas de Superación a la pobreza Ramo 33 que lleva a cabo el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Un auxilio más que la Federación otorga al Municipio es canalizando obras materiales a través de instituciones federales en colaboración con los estados y Municipios, tal es el caso del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que financia la edificación de aulas escolares, la Comisión Nacional del Agua , que apoya obras de introducción de agua potable, la Comisión Federal de Electricidad que se encarga de la introducción de la energía eléctrica, entre otras.

2.2.1.PRINCIPALES APLICACIONES DE LOS RECURSOS .

La fracción III del artículo 115 Constitucional, señala los servicios públicos municipales en forma enunciativa y agrega aspectos relevantes para el desarrollo de los Municipios; en la misma también se indica que dichos

¹⁵ op. cit. Oropeza Humberto y Luna David, p. 68 y 75.

Municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, de acuerdo con su capacidad administrativa y financiera.

La Constitución solo menciona un mínimo de servicios públicos que los Municipios pueden proporcionar pero en ningún momento los limita al máximo, además confiere a las Legislaturas Locales la facultad de fijar algunos otros servicios públicos que en determinado momento también podrán prestar.

El marco jurídico de los servicios públicos lo componen prácticamente la propia Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos referentes a los servicios públicos, en los cuales se hace responsable al Ayuntamiento de proporcionarlos, lo que implica una ardua labor y esfuerzo, en vista de que debe contar con adecuados elementos administrativos y desde luego con recursos financieros que le permitan desarrollarlos.

Para este fin el Ayuntamiento debe crear un órgano que sea responsable de la prestación de los servicios públicos y que podrá denominarse dentro de su estructura municipal como una Secretaría, Dirección, departamento u oficina de servicios públicos. Esta área sustantiva debe tener a su cargo las funciones tendientes a planear, organizar, desarrollar, vigilar y mantener adecuadamente los servicios públicos.

Tendrá como responsabilidades adicionales, las de vigilancia y atención de las concesiones otorgadas, es decir, el que operen éstas de acuerdo a las condiciones y términos establecidos en el contrato correspondiente y en el caso

de convenios con el estado, vigilar y atender a las dependencias que presten los servicios. Lo anterior conduce a un ahorro considerable de los gastos de administración y a evitar la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias municipales.

El personal competente motivado y calificado, es un punto importante para que el servicio público sea eficiente, para cumplir con los requerimientos de la comunidad, para ello el adiestramiento, la capacitación, la motivación y reconocimiento son los mejores medios para lograrlo.

Por lo tanto, es primordial vigilar que el personal se capacite, promoviendo su asistencia a cursos, o bien, localizar especialistas y personal más calificado que proporcione información y orientación técnica al personal encargado de los diferentes servicios públicos.

Las obras públicas en un Municipio son sustanciales, y es uno de los principales renglones del presupuesto que ejerce un Ayuntamiento, ya que la demanda popular en este sentido siempre será lo primero a que se avoque la Administración Pública, como es el caso del mantenimiento de escuelas, avenidas, calles, parques, jardines, panteones y mercados, alentando con el ejemplo la participación y colaboración ciudadana.

El fomento a las artes, la cultura y el deporte, así como la conservación y restauración de los edificios y monumentos históricos es otro compromiso que el Ayuntamiento tiene con el pueblo.

Otros aspectos importantes que tiene que solventar el gobierno municipal son:

- a) La seguridad pública en la prevención del delito evitando la violación al Bando de Policía y Buen Gobierno para conservar el orden y la tranquilidad de la colectividad.

- b) Verificar y dar mantenimiento a la señalización vial y nomenclatura de calles
- c) Promover campañas en contra de la contaminación ambiental.
- d) Vacunación humana y canina , vigilando también se proporcionen adecuadamente los servicios de salud pública por medio del DIF Municipal (Desarrollo Integral de la Familia) .

Los recursos que perciba el Municipio deberán ser suficientes para la demanda que de manera breve se ha mencionado y que se cumpla con su objetivo esencial:

Servir a los miembros de la comunidad.

2.2.2. LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL.

La Cuenta Pública Municipal es el documento mediante el cual las autoridades municipales, satisfacen la obligación constitucional de someter a las Legislaturas Locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario con relación a los ingresos y gastos públicos y el detalle sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales. Esto es con la finalidad de cumplir con la obligación que tienen todos los Municipios, a través de sus autoridades de informar y someter a revisión los resultados de su actividad financiera al H. Congreso del Estado, para que en los términos de Ley se analice, evalúe y sancione. La Cuenta Pública se rinde parcialmente cada mes y al final del ejercicio se presentan los resultados obtenidos en todo el ejercicio fiscal.

La Cuenta Mensual contiene en forma detallada el registro contable de todos los movimientos de ingresos, egresos y de bienes patrimoniales, comprendidos en un mes, además de presentarlos codificados y clasificados de conformidad con la técnica presupuestaria, acompañándola con la documentación contable comprobatoria que se genera con el movimiento de los ingresos y de los gastos habidos durante el período comprendido del día primero

al día último de un mes, a fin de demostrar que las operaciones se realizaron con apego a las leyes y reglamentos vigentes. La Cuenta Mensual permite una adecuada presentación e interpretación de la información en ella contenida.

De los ingresos obtenidos en el mes se rendirá cuenta, manifestando el importe total recaudado en cada uno de los grupos establecidos en la Ley como son: Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, a la vez, cada grupo con el análisis que permita conocer concepto por concepto, las cantidades que ingresaron cada día del mes a que corresponde el informe.

La documentación comprobatoria estará integrada con la copia de los recibos oficiales emitidos por la Tesorería Municipal, las pólizas de ingresos formuladas cada día y las fichas bancarias que certifiquen que los fondos han sido depositados en cuentas abiertas a favor de la Tesorería.

En lo relativo a los egresos, la Cuenta Mensual agrupa de manera importante a los documentos originales de la nómina firmada por cada uno de los empleados, órdenes de pago firmadas por el Presidente Municipal, pólizas de cheques emitidos, facturas originales de los bienes y servicios adquiridos, etcétera.

Tratándose de obras públicas, los comprobantes que se anexan deberán estar acordes a los términos expresados en los contratos de obras correspondientes y contener en cada caso las autorizaciones, vistos buenos, registros o cualquier otro requisito técnico administrativo contemplado en el programa específico de cada obra.

CONTENIDO DE LA CUENTA MENSUAL

- Documentación contable relativa a Ingresos y Egresos
 - Pólizas
 - Reportes
 - Informes diversos

- Comprobantes de los movimientos de Ingresos y Egresos.
 - Recibos oficiales
 - Facturas
 - Nómina de empleados
 - Ordenes de pago
 - Pólizas de cheques
 - Contratos, autorizaciones
 - Estado de origen y aplicación de fondos

La Cuenta Pública anual refleja la actividad financiera municipal ejercida en un período fiscal que comprende un año, es decir, se entera a la Legislatura Local y del Estado de los resultados obtenidos en materia de servicios públicos, uso del patrimonio y de la actividad hacendaria durante este tiempo.

El ejercicio del presupuesto público, en todo el gobierno sufre ajustes respecto a lo autorizado al inicio del ejercicio fiscal, por lo que la Cuenta Pública deberá contener un análisis comparativo de lo autorizado en materia hacendaria en los distintos conceptos respecto a lo ejercido analizando las diferencias, explicándolas y justificándolas en función de los propios objetivos que se haya planteado la Administración Municipal y desde luego en las demandas de la población que hayan sido atendidas.

La realización de las funciones del Municipio se traducen a través de la administración, en resultados, en hechos cuantificables; por ello se puede afirmar que la Cuenta Pública es la evaluación de todas las acciones de gobierno y la implementación administrativa para llevarlas a cabo durante el ejercicio.

El documento que contiene la Cuenta Pública refleja la evaluación financiera, determina y precisa la importancia destacando el impacto que se logra, tanto en el propio presupuesto municipal, como en los programas federales de inversión y los programas bipartitas o tripartitas. También comprende el alcance de programas estatales de inversión directa y aquellos en que participa el propio Municipio; resaltando el financiamiento municipal con recursos propios; y aquellos que a través del sistema de obras por cooperación o cualquier otro organismo financiero que bajo cualquier figura jurídica coadyuve al financiamiento del desarrollo municipal, incluyendo a las organizaciones de vecinos.

La organización municipal deberá llevar la cuenta de todas las acciones y tareas que generen movimientos de fondos, que tengan una expresión económica o que impliquen el manejo de recursos financieros, para cristalizar en hechos concretos la producción de servicios públicos, en aquellas acciones que se realicen en el marco de las políticas de desarrollo social y regional, así como de apoyo a la producción".¹⁶

Por lo tanto se concluye que "La Cuenta Pública Municipal es el documento mediante el cual las autoridades municipales, satisfacen la obligación constitucional de someter a la Legislatura Local, los resultados habidos en el ejercicio presupuestario con relación a los ingresos y gastos públicos así como el detalle sobre el uso y/o aprovechamiento de los bienes patrimoniales,

¹⁶ op.ct. "La Cuenta Pública Municipal", p.17 y 18

rindiéndose ésta parcialmente cada mes y al final del ejercicio fiscal¹⁷, correspondiendo a las comisiones edilicias su estudio, análisis y aprobación.

Lo anterior con la finalidad de que al término de cada ejercicio fiscal se cuente con la capacidad para cumplir el mandato constitucional de presentar ante el Honorable Congreso del Estado, para su revisión y aprobación la Cuenta pública Municipal.

En la Tesorería Municipal recae la responsabilidad del manejo de las finanzas públicas de este nivel de gobierno, cuyas funciones básicas son:

a) La obtención de ingresos a través de los diversos tributos que legalmente está autorizado a percibir, la explotación de su patrimonio propio, tal es el caso de la enajenación o arrendamiento de un bien, propiedad del Municipio, empréstitos, así como las participaciones federales y estatales que conforme a la Ley le corresponden.

b) La administración tanto de los recursos obtenidos como de sus propios bienes patrimoniales.

c) La realización del gasto, mismo que se manifiesta a través de un conjunto variadísimo de erogaciones necesarias para el sostenimiento de las funciones públicas, tales como la realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos municipales.¹⁸

MARCO LEGAL DE LA CUENTA PÚBLICA.

Las diversas disposiciones jurídico-normativas que fundamentan y regulan todo lo concerniente a la Cuenta Pública Municipal, se encuentran

¹⁷ op cit. "La Cuenta Pública Municipal" p. 35

¹⁸ op.cit. "La Cuenta Pública Municipal", p. 19

contenidas principalmente en los siguientes ordenamientos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Constitución Política Estatal; Ley Orgánica del Honorable Congreso del Estado, Ley Orgánica , Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda (antes Dirección General de Glosa), Ley Estatal de Planeación, Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda Municipal y Ley de Ingresos Municipales.

Dicha legislación es la que establece en forma concreta qué debe comprender la cuenta pública, cómo se debe presentar, bajo qué formalidades y lineamientos, cuándo se debe presentar y quienes son las autoridades responsables de su formulación, así como de las operaciones e información que la misma comprende.¹⁹

2.3 CONTRALORIA

2.3.1 CONCEPTO

Contraloría se deriva de la palabra control que es el "método por virtud del cual una persona, organización, operación o actividad se conduce para cumplir con un plan de acción".²⁰

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) define a la Contraloría como "un sistema de control que comprende el plan de organización, métodos y procedimientos instituidos por la administración para asegurarse de que se cumplirán sus metas y objetivos con criterios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad; que los recursos se emplearán de conformidad con las leyes, reglamentos y políticas aplicables; que los recursos estarán protegidos y a salvo de desperdicio, pérdida o mal uso; y que obtendrá y conservará información confiable, la cual habrá de revelarse razonablemente en los informes".

¹⁹ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. "La Cuenta Pública Municipal" Edit INDETEC Guadalajara, Jal. 1987. p.p. 35 y 44

²⁰ "Terminología del Contador", Edit. Banca y Comercio México, 1972 p.103

Para efecto de la presente investigación, se hace una breve descripción de contraloría gubernamental, como la oficina del estado que controla las diversas cuentas del gobierno según lo define García-Pelayo y Gross Ramón en su Libro "Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado".²¹

Raúl Castro Vázquez en su libro "Contraloría Gubernamental" dice que es "el conjunto de funciones que desempeñan las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública para vigilar, evaluar y coordinar el control interno de las operaciones de presupuesto, financieras y de programas"²²

Por lo que se asume que la contraloría representa un papel muy importante dentro de la administración pública, ya que este órgano ejerce múltiples acciones que coadyuvan al mejoramiento de las tareas en los entes gubernamentales y por consecuencia la optimización de los recursos en beneficio de la ciudadanía.

2.3.2. ANTECEDENTES

La Contraloría Gubernamental hace su aparición en México desde la época precolombina para administrar los tributos que recibían los aztecas y que de esta manera la hacienda pública llevara cuenta exacta de lo entregado en armas, plumas, trajes y objetos de diversa índole

En la **época Virreinal** aunque no existe constancia que la oficina de la Tesorería General que data desde la conquista llevara libros, habían tres arcas

²¹ García -Pelayo y Gross Ramón "Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado" Ediciones Larousse, México, 1987, p.269.

²² op cit. Contraloría Gubernamental. p. 115

en las que se guardaba el tesoro de la hacienda pública y el impuesto que se otorgaba al rey de España llamado Quinto Real.²³

En 1527 el emperador Carlos V nombró una audiencia compuesta por un presidente y cuatro oidores con amplias facultades para gobernar la Nueva España cuya función era la de cuidar el progreso y aumento de la Real Hacienda, pero es hasta 1787 cuando se crean las funciones de Tesorero y Contador nombrando un Guarda General de almacenes y finanzas.

El período más prolongado de inestabilidad de la hacienda pública se da en la **época independiente** por lo que se implantan las principales disposiciones legales como es el primer reglamento provisional de rentas, estableciéndose el departamento de cuenta y razón y la oficina de rezagos .

En la **época porfirista** se asientan las bases de la centralización de la Administración Pública Federal que incluyen los ingresos, egresos y deuda pública.²⁴

En 1917 período que corresponde a la **época postrevolucionaria** se promulga la Ley de Secretarías de Estado, pero es hasta 1918 cuando se crea el **Departamento** de Contraloría, expidiendo su propia ley de funcionamiento dependiente de la Secretaría de Hacienda. Es así como se establece el sistema de Contabilidad, Glosa, Fiscalización y Control previo, con el propósito de mantener los ingresos y egresos de la federación en los límites de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos.

En la **época contemporánea** que corresponde a un período estable y moderno, se crea la Contaduría de la Federación que se encargaría de la

²³ Castro Vázquez R²³ Castro Vázquez Raúl "Contraloría Gubernamental" Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. 2a. Reimpresión. México 1997. p.11

²⁴ op.cit. "Contraloría Gubernamental" p.13

contabilidad, el presupuesto, el manejo de fondos públicos y la inspección fiscal, creándose para ello la Dirección de Inspección Fiscal.

Como consecuencia de la reforma administrativa en el período de 1977 a 1992 la Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga precisamente de la programación, del presupuesto, contabilidad y gasto público federal, para lo cual se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propiciando un cambio sustancial.

Con el propósito de orientar sus acciones, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) actualmente se llama Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ha fijado cuatro objetivos generales para el mejor control interno presupuestal programático y económico del sector público que son:²⁵

- I. **Confianza en la información financiera**
- II. **Vigilancia en la normatividad gubernamental**
- III. **Incremento en la eficiencia administrativa**
- IV. **Calidad en las cuentas del sector público.**

Para el cumplimiento de estos puntos esta dependencia lleva a cabo auditorías permanentes durante todo el año en las diferentes oficinas de gobierno que manejen recursos, proporcionando también información sobre el manejo y comprobación de los presupuestos asignados.

2.3.3 MARCO LEGAL DE LA CONTRALORIA GUBERNAMENTAL

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, trata los asuntos relacionados con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

²⁵ op cit. "Contraloría Gubernamental" p.14

Administrativo a la cual corresponde despachar entre otros conceptos los siguientes:

- 1.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público.
- 2.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los procedimientos de control de la administración pública federal .
- 3.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control.
- 4.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.²⁶

El sistema integral de control y evaluación de la gestión pública que coordina la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), está orientado a promover la eficiencia en la acción gubernamental, la legalidad, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos, así como el escrupuloso apego a la Ley en el desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos. Todo ello, con la participación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, así como de las Contralorías Estatales en materia de vigilancia del gasto público.²⁷

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con el objeto de garantizar que los recursos federales cumplan con los objetivos para lo que

²⁶ op cit "Contraloría Gubernamental" p. 24

²⁷ Vázquez Cano Luis I Lic. Revista Auditoría Pública Secretaría de la Contraloría General de la Federación Artículo Sistema Intergubernamental de Control y Vigilancia del Gasto Público. México, 1991

han sido destinados y sean manejado con absoluta eficiencia y honestidad, ha enfocado su acción regional a través de un esquema descentralizado cuyo sustento fundamental es la coordinación con las instancias de gobierno locales, en un esquema participativo para la vigilancia, fiscalización y evaluación de programas, recursos y acciones concertadas entre la federación y los estados.

En el ámbito regional se actúa en 5 vertientes que representan los frentes de trabajo conjunto con los estados y Municipios de la Federación que son:

- a) Concertación y apoyo para el fortalecimiento de los sistemas estatales y municipales de control .
- b) Verificación y control del gasto federal coordinado con Estados y Municipios.
- c) Contraloría social en los programas de desarrollo social .
- d) Apoyo para la promoción de la eficiencia y productividad de las administraciones públicas locales.
- e) Seguimiento de compromisos presidenciales. ²⁸

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene la obligación de revisar información, a través de la Contraloría interna de la dependencia a que pertenece o del Despacho de Contadores independientes que la misma Secretaría de Estado designe para la auditoría interna correspondiente.

La Contraloría Pública ejecutada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y dependiente directamente del ejecutivo federal es la encargada del control interno de la contabilidad gubernamental, verifica las cifras, tanto financieras como presupuestal y económicas de las entidades de la Administración Pública.²⁹

²⁸ op cit .Revista "Auditoría Pública." Secretaría de la Contraloría General de la Federación p 43

²⁹ op.cit. "Contraloría Gubernamental"p 73

Corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda quien también va a hacer lo propio en cuanto a la auditoría externa por parte del Honorable Congreso de la Unión.

Para el caso de la entidad gubernamental centralizada y paraestatal la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 4º. menciona que, la Contraloría del Estado deberá conducir sus actividades en forma programada y coordinada, con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Gobernador del Estado , directamente o a través de los órganos correspondientes. Las mencionadas dependencias y entidades se sujetarán a los mecanismos y procesos de planeación, que disponga la ley de la materia y establecerá los sistemas de presupuestos, contabilidad, evaluación, información, auditoría interna y control de gestión correspondiente, y de manera periódica rendirán un informe al Gobernador del Estado.

2.3.4 LINEAMIENTOS GENERALES

"Los lineamientos generales de planeación y ejecución de la función de contraloría interna dentro de la Administración Pública , se integran en una serie de boletines, normas catálogos e instructivos, los cuales van a regular de una u otra manera las funciones administrativas y contables de cada una de las áreas de las dependencias y entidades de la administración pública"³⁰

Estas normas y procedimientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regulan las funciones de los órganos internos de control y sirven de base para la ejecución de la Contraloría, asimismo, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ha emitido boletines que sustentan el

³⁰ op cit "Contraloría gubernamental", p. 125

programa anual de control y auditoría en los que se tratan las normas y procedimientos de los rubros contables³¹

La Contraloría se apoya tanto en el sistema contable como en el sistema administrativo, para efectos de ejercer un adecuado control de toda la actividad hacendaria, siendo objetivos específicos de control los siguientes:

- Ejercer control de los ingresos y gastos gubernamentales conforme a las disposiciones legales.
- Integrar el presupuesto a un sistema de control financiero.
- Permitir un control efectivo de las operaciones financieras.
- Proporcionar información para la evaluación, análisis y dirección de la marcha de los programas de gobierno y de su eficacia.

"La información que genera la contabilidad circunscribe fundamentalmente las operaciones financieras de ingresos, egresos y patrimonio, por lo cual resulta evidente la importancia que ésta tiene para efectos del control financiero y concretamente el control presupuestario".³²

"Para apoyar el cumplimiento de diversos aspectos normativos, la Contraloría implementa medidas administrativas congruentes con las políticas y lineamientos establecidos, indispensables para darle racionalidad a las erogaciones, así como controles hacendarios de los ingresos, que destaca un programa de inspección fiscal y estrategias utilizadas en relación al volumen de ingresos y su correcta aplicación de la Ley"³³

³¹ *ibid* p 126

³² Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "La cuenta pública Municipal" edit. Indetec. Guadalajara, Jal. 1987 p 29 y 30

³³ *op.cit.* "La Cuenta Pública Municipal" p.90-93

Considerando que la contabilidad de la Hacienda Pública tiene dos objetivos fundamentales: El control de los ingresos y gastos gubernamentales conforme a las disposiciones legales, y proporcionar información para la evaluación, análisis y dirección de la marcha de los programas de gobierno y de su eficacia, la Contraloría se apoya en ella con fines de control y dirección, cuyo objetivo específico es comprobar si las operaciones financieras se realizaron de acuerdo a las disposiciones legales, integrar los presupuestos de ingresos y egresos en un sistema de control financiero, y facilitar la comprobación interna y externa de las operaciones realizadas.³⁴

Para llevar a cabo lo anterior, la mecánica operacional de las cuentas de control del presupuesto son registradas en cuentas de orden, con las cuales se pueden obtener reportes sobre las diferentes etapas del presupuesto de egresos, ya que proporciona información sobre el presupuesto aprobado, el ejercido, el gasto comprometido y el saldo por ejercer³⁵

"Esta instrumentación de cuentas de orden para el control presupuestal tiene el objeto de coadyuvar a que las autoridades hacendarias dispongan de la información suficiente para analizar y evaluar el ejercicio presupuestal y a la vez contar con los elementos de juicio para preparar adecuadamente su presupuesto de gasto en base a sus ingresos disponibles"³⁶

La normatividad para regular la operación de la auditoría del gobierno federal la emitió la extinta Secretaría de Programación y presupuesto, en el manual de auditoría gubernamental que ahora está validado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al fusionarse esta dos Secretarías, subsistiendo la última, por tal motivo la Dirección de Contraloría de cada dependencia y entidad

³⁴ op. cit. "Manual de Contabilidad Municipal," p 12

³⁵ ibid p 6

³⁶ op.cit."Manual de Contabilidad Municipal" p.6

va a tomar esta normatividad como oficial para el buen desempeño de sus funciones administrativas, contables, presupuestales y económicas.

"Dentro de la normatividad administrativa se encuentran el reglamento interno de cada dependencia o entidad, las reglas específicas de cada Dirección General, los reglamentos de cada organismo descentralizado dependiente, las reglas del Plan Nacional de Desarrollo y la reglamentación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo".³⁷

La normatividad contable se basará en los manuales y catálogos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dándole cumplimiento bajo la supervisión de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

La auditoría es una función indispensable en la contabilidad, ya que ejecuta la revisión profesional y las correcciones que den lugar para asegurar que la información presentada es digna de confianza, es por ello que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) que es el órgano de Control del Poder Ejecutivo que ejecuta las auditorías internas en las dependencias oficiales, orienta el resultado de sus revisiones hacia el mejoramiento de la Administración Pública desde el punto de vista interno,³⁸ sin que por tal motivo exista duplicidad de funciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, debido a que esta última informa los resultados de su revisión a la Cámara de Diputados para que ésta como representante del pueblo y a nombre de él, tenga conocimiento de la legalidad de los ingresos recaudados por el Estado, así como de la honrada y eficiente aplicación de los recursos destinados a los programas de desarrollo del país o a la prestación de servicios públicos.

Por lo anterior " se puede considerar a la Contaduría Mayor de Hacienda como el auditor externo de la Administración Pública Federal y a la Secretaría de

³⁷ op cit "Contraloría Gubernamental" p.135

³⁸ Brizio Guillermo . Primer Congreso Internacional de Auditoría Integral "La Auditoría Integral en la Contaduría Mayor de Hacienda" p.137 Mexico, D.F. 1996

Desarrollo Administrativo (SECODAM) como su auditor interno, en tal virtud la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce un aspecto de control posterior al ejercicio del presupuesto y el control de la Secretaría de Desarrollo Administrativo debe llevarse a cabo permanentemente con carácter preventivo.³⁹

Anualmente los programas de las entidades a auditar por parte de estas dependencias gubernamentales son evaluados en forma conjunta para optimizar los recursos empleados en las revisiones, respetando las atribuciones legales de ambas instituciones.

Es importante señalar que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no tiene facultades para llevar a cabo auditoría en los Estados y Municipios ya que son libres y soberanos, porque aunque tiene presencia en ellos bajo el Sistema de Coordinación y Control, esta Secretaría sólo auditará las operaciones en Estados y Municipios que ejercen recursos federales por concepto de Programas de Desarrollo Social.⁴⁰

Corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado (antes Dirección General de Glosa) como órgano técnico auxiliar del Honorable Congreso del Estado quien se encarga de la revisión de la Cuenta Pública Municipal, mediante un trabajo minucioso y permanente en que se aplican técnicas y procedimientos de programación financiera, ya que la Legislatura de los Estados es quien aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará sus Cuentas Públicas, así como los presupuestos de egresos de los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles

La organización municipal deberá llevar la cuenta de todas las acciones y tareas que generen movimientos de fondos, que tengan una expresión económica o que impliquen el manejo de recursos financieros, para cristalizar en

³⁹ Ibid p.137

⁴⁰Giordano Salvador Primer Congreso Internacional de Auditoría Integral. "Nuestras Experiencias de la Auditoría Integral como Auditores Externos" p.125 México D.F. 1996

hechos concretos la producción de servicios públicos, así como en aquellas acciones que se realicen en el marco de las políticas de desarrollo social regional y de apoyo a la producción".⁴¹

Lo anterior con la finalidad de que al término de cada ejercicio fiscal se cuente con la capacidad para cumplir el mandato constitucional de presentar ante el Honorable Congreso del Estado, para su revisión y aprobación la Cuenta Pública Municipal.

En la Tesorería Municipal recae la responsabilidad del manejo de las finanzas públicas de este nivel de gobierno, cuyas funciones básica son:

- a) La obtención de ingresos, a través de los diversos tributos que legalmente está autorizado a percibir, la explotación de su patrimonio, tal es el caso de la enajenación o arrendamiento de un bien propiedad del Municipio, empréstitos, así como las participaciones federales y estatales que conforme a la Ley le corresponden.
- b) La administración tanto de los recursos obtenidos como de sus propios bienes patrimoniales.
- c) La realización del gasto, mismo que se manifiesta a través de un conjunto variado de erogaciones necesarias para el sostenimiento de las funciones públicas, tales como la realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos municipales.⁴²

2.3.5 PRINCIPALES FUNCIONES

Dado que la gestión municipal se ocupa de todas aquellas actividades o funciones del Ayuntamiento, así como de su integración administrativa, destinadas a la buena marcha del Municipio, el gobierno municipal requiere de un aparato o mecanismo eficiente y responsable que vigile las tareas que por ley

⁴¹ op.cit. "La Cuenta Pública Municipal", p.17 y 18

⁴² op.cit. La Cuenta Pública Municipal. p 19

le han sido encomendadas, para que de este modo el Ayuntamiento pueda cumplir su compromiso social en forma eficaz .

La Contraloría Municipal es el órgano profesional encargado de llevar a cabo las funciones de supervisión, evaluación y control de las acciones ejecutadas por las dependencias administrativas y de servicio en el cumplimiento de las actividades propias de la entidad municipal, mediante la interrelación e integración de los recursos humanos y financieros.

Congruente con estas obligaciones, la Contraloría Municipal implementa medidas administrativas que mantienen permanentemente un control interno adecuado en las diversas áreas, que permiten una coordinación estrecha en el quehacer municipal sirviendo como unidad de apoyo, cuyo objetivo principal es auxiliar a los niveles directivos en su esfuerzo para alcanzar con honestidad y con el máximo de eficiencia los fines y metas que están contempladas en los planes, programas y presupuestos a su cargo, a fin de auxiliar también en la toma de decisiones al ejecutivo municipal, proporcionando información relevante sobre el desarrollo de las operaciones , destacando las recomendaciones más significativas tendientes a mejorar las deficiencias o corregir los errores observados.

Una de las misiones de la Contraloría Gubernamental es lograr que la eficiencia y eficacia no se descuide con el paso del tiempo, ni con el paso de las administraciones, sean federal, estatal o municipal, evitando la endropía en los factores que intervienen dentro de las operaciones propias de estas entidades, como son los presupuestos por departamentos, tipo de gasto, la valuación de metas y el costo de operación por programas, formando los parámetros que servirán de base para medir la eficiencia de la operación y la eficacia del uso de los recursos presupuestales.⁴³

⁴³ op.cit "Contraloría Gubernamental". p. 131

Con estas acciones uno de los objetivos de la Contraloría es prevenir deficiencias y actos deshonestos, revisando y examinando oportunamente las principales áreas, recursos y operaciones realizadas, obteniendo como resultado mejor prestación en los servicios, promoviendo la eficiencia en las operaciones y simplificando los trámites y procedimientos para mayor confianza de la ciudadanía en las instituciones, asegurando un correcto uso y aplicación de los fondos públicos.

Para la optimización de sus resultados, la Contraloría conduce sus actividades en forma programada, mediante la formulación y desarrollo de sus respectivos programas de control y auditoría que le permiten planear adecuadamente su trabajo para lograr mayor oportunidad en la información.

Congruente con sus objetivos la Contraloría Municipal tiene como principales funciones las siguientes:

- Elaboración, definición e implantación de las políticas y directrices para el funcionamiento de la administración.
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, servidores públicos y demás empleados municipales en sus cargos o puestos.
- Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos, métodos de trabajo y de registros contables.
- Seguimiento, evaluación y control de los planes o programas de las obras municipales.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo en su caso las medidas correctivas.
- Apoyar la toma de decisiones de los servidores públicos municipales, mediante informes periódicos sobre el proceso y resultado del control de gestión.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el Presidente Municipal.
- Opinar sobre el contenido de la Cuenta Pública.

El control de la gestión municipal cumple un papel importante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias municipales, ya que aportan las referencias e información necesarias para localizar y corregir desviaciones en el cumplimiento de la actividad administrativa, fortaleciendo el desarrollo municipal.

Por lo tanto este órgano interno de control se encarga de verificar y corroborar que el desarrollo de las actividades delegadas se apeguen a las políticas y a los lineamientos establecidos por la normatividad tratándose de una entidad gubernamental, para tener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de las dependencias o entidades, están siendo alcanzados a un mínimo costo y en el menor tiempo posible.

La Contraloría contribuye para evitar en todas las áreas desperdicios, deficiencia, propiciando la mejora en la prestación y producción de bienes o servicios públicos.⁴⁴

No solo la Contraloría vigila el manejo adecuado del presupuesto y de la correcta administración de los recursos, sino también el cumplimiento del comportamiento y desarrollo del trabajo de los funcionarios públicos mediante el registro de las declaraciones patrimoniales, así como si se diera el caso, del incumplimiento de los encargos de esos funcionarios, incluyendo el seguimiento a las denuncias, responsabilidades y actas administrativas que de esto se deriven.

Una tarea más de la Contraloría Gubernamental es la Contraloría Social, encargada de coordinar las acciones realizadas por la población en Comités de

⁴⁴ Baizabal Silva Nicolás Gerardo "El Reporte de observaciones relevantes de las contralorías Internas Gubernamentales" Tesis profesional . Xalapa, Ver.1992. p. 2

Desarrollo Social para controlar las tareas en las comunidades y vigilar las actividades desarrolladas por los gobiernos estatales y municipales dentro de los Programas de Desarrollo Social.⁴⁵

Promueve también que las medidas propuestas para subsanar ineficiencias sean puestas en vigor oportunamente que permitan alcanzar los resultados deseados, mediante una actitud positiva propiciando la aceptación y reconocimiento de su función en todas las áreas, para lograr de común acuerdo la optimización de las labores en el quehacer público.

Por la complejidad de las operaciones desarrolladas en las dependencias, la Contraloría asegura el debido cumplimiento de los objetivos para lo que fué creada, implanta medidas correctivas y preventivas que superen las deficiencias provocadas por la inercia de los sistemas y procedimientos que regulan o controlan las operaciones, no solamente señalando las fallas, sino encontrando las oportunidades para optimizar la productividad, a fin de que cada funcionario o empleado, asuma sus responsabilidades, trayendo como resultado un trabajo con calidad.⁴⁶

2.4. CONTROLES QUE SE EJECUTAN EN EL MUNICIPIO

En términos generales, el control es un proceso básico de la administración que se compone de tres pasos:

- a) El establecimiento de normas de actuación.
- b) Medición de la actuación comparándola con las normas
- c) Corrección de las desviaciones a las normas

⁴⁵ op cit " Contraloría Gubernamental " p 116

⁴⁶ op cit. "El Reporte de observaciones relevantes de las Contralorías Internas Gubernamentales" Tesis profesional p.6 y 7.

En el contexto gubernamental, las normas de actuación se encuentran establecidas por las propias leyes que van dirigidas a determinadas acciones en términos de obligaciones. Si a las normas se les diera cabal cumplimiento, no habría necesidad de control, porque invariablemente los resultados serían los esperados. Sin embargo, en este contexto como en toda la administración, la operación y las normas muy rara vez se corresponden, por lo que el control es indispensable para obtener los resultados deseados.

Consecuentemente con lo anterior, un problema fundamental de la Administración Pública consiste en el establecimiento de un sistema de control del cumplimiento, para lo cual es indispensable un sistema de medición de la actuación que permita comprobar el correcto apego de los servidores públicos a las normas establecidas, o en su defecto, tomar las medidas correctivas encaminadas a exigir su cumplimiento con fundamento en las facultades que las propias leyes dictan.⁴⁷

La Constitución General de la República, al mencionar en la fracción II de su artículo 115, que, "los Municipios administrarán su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales", muestran claramente, los tres aspectos que componen a la Hacienda Municipal.

En primer término, se observa que el Ayuntamiento debe atender las necesidades municipales, a través de la ejecución de obras y servicios públicos, lo que implica la generación de gastos. En segundo lugar, estos gastos han de ser cubiertos con los ingresos procedentes de las contribuciones de sus habitantes y que la Legislatura Local señale; por lo tanto estas contribuciones han de ser administradas en forma libre por cada Municipio.

⁴⁷ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas "Cuenta Comente Tributaria" Edit. detec. Gadalajara, Jalisco 1986 p. 13

En las partes medulares de la administración hacendaria municipal, destacan dos áreas:

- 1.- La recaudación de los ingresos
- 2.- La ejecución de los gastos

Como complemento de estas dos áreas y para servirles de apoyo se cuenta con la contabilidad, tanto de los ingresos, como de los egresos. Cada una de estas áreas, constituyen un sistema formado integramente por procedimientos articulados entre sí, que contribuyen al logro de sus respectivos objetivos, así como al cumplimiento del objetivo general de toda la administración hacendaria municipal.

SISTEMA DE RECAUDACION

Este sistema se puede definir como el conjunto de procedimientos interrelacionados en sí, a través de sus operaciones y actividades respectivas, las cuales son realizadas en ejercicio de la función administrativa, consistente en la recepción y cobranza de arbitrios, que por aplicación de la Ley de Ingresos, tiene derecho a percibir el Municipio y su función general consiste en coordinar la recaudación de los ingresos del Ayuntamiento, estableciendo mecanismos que permitan un eficiente control de los contribuyentes de su jurisdicción.

La recepción de los ingresos municipales, requiere de su comprobación para efectos de registro y control Esta función es cumplida a través de los diferentes documentos que se generan, los cuales dependen de la fuente en donde se originan y que son señaladas por la Ley de Ingresos.

Los documentos que se derivan de la captación de recursos en la Tesorería Municipal, pueden ser:

- Relativos a las participaciones federales y estatales.
- Inherentes al cobro de multas administrativas
- Relación de contribuyentes que cumplen obligaciones periódicas
- Solicitudes de trámites voluntarios por el usuario.
- Actas de infracción a los reglamentos municipales
- Informe de lo recaudado por concepto de la venta de formas valoradas

Por su parte, el registro de los ingresos percibidos en base a los documentos mencionados, se lleva a cabo, mediante la clasificación de los recibos oficiales, de acuerdo a los diversos conceptos de ingresos.

La recaudación se puede realizar por la vía normal que es la recaudación, o bien, a través de la cobranza o recaudación coactiva, que se propicia cuando la obligación no es cumplida por el contribuyente dentro del plazo legal establecido para ello.

En ambos casos, existe un punto de incidencia, que consiste en la concentración de lo recaudado, en su rendición de informes ante la autoridad competente, en base a ello se puede analizar y evaluar financieramente la recaudación y comparar la obtenida con la estimada, estableciendo las causas de las variaciones y proponiendo las medidas técnicas y/o administrativas que procedan.

Los procedimientos que integran el sistema de recaudación son los siguientes:

1.- Recibos oficiales.- La comprobación de los ingresos que se reciben en las arcas municipales, cualquiera que sea la fuente de donde provienen, requiere de la expedición de un documento que ampare dichas percepciones, que hagan posible su verificación, control y registro contable, cumpliendo con los requisitos legales y reglamentarios internos, que norman la actividad hacendaria municipal, en cada una de las etapas del sistema de recaudación.

El documento que reúne estas características es el denominado recibo oficial y en control es de suma importancia ya que mediante él se comprueban los ingresos al Municipio.

2.- Venta de formas valoradas.- Para realizar algunos trámites administrativos, se requiere la utilización de formatos especiales, que contengan la información necesaria para gestionar su autorización, ante la dependencia que corresponda. Estos formatos tienen un costo previamente establecido en la Ley de Ingresos y constituye una de las fuentes de ingresos del Municipio dentro del renglón de productos.

3.- Generación de documentos.- En base a la legislación fiscal actual, el Municipio tiene derecho a percibir ingresos por diferentes conceptos, cuyo origen puede ser de orden federal, estatal o municipal, por estos motivos intervienen oficinas que integran el departamento de ingresos de la Tesorería, como el padrón fiscal, la de Inspección fiscal, así como las diversas dependencias del Ayuntamiento, por lo cual es necesario recibir y tramitar la documentación correspondiente proveniente de las diferentes instancias, que es utilizada para respaldar la operaciones realizadas.

4.- Recaudación normal.- El Jefe de la oficina de recaudación, debe realizar una serie de actividades encaminadas a captar los ingresos que legalmente corresponden al Municipio dentro de los plazos establecidos.

5.- Recaudación coactiva.- La ley que regula el funcionamiento de la Hacienda Pública Municipal, establece un período de tiempo dentro del cual han de ser cubiertos los importes por parte del contribuyente. Cuando éste no cumple con dicha obligación, el fisco municipal, con apego a los ordenamientos, procede a la recuperación de los créditos a que tiene derecho, mediante el procedimiento administrativo de ejecución a través de la oficina de ejecución fiscal, quien aplicará las disposiciones legales relativas para efectuar el cobro.

6.- Recepción de pagos.- En este concepto está el punto donde inciden aquellos documentos que fueron generados por diversas dependencias, que sirven para justificar el ingreso a las arcas municipales y comprende básicamente tres etapas que son consecutivas :

- a) En la primera se efectúa la recepción de los ingresos
- b) La segunda, el depósito de lo recaudado
- c) La realización de corte de caja diariamente al final de las labores.

7.- Control de la recaudación.- La comparación de los niveles programados en el presupuesto de ingresos con los logrados realmente, se hace posible mediante la verificación diaria y mensual de los montos recibidos. El establecimiento de mecanismos que puedan informar el cumplimiento con dichas metas, se hace posible mediante el desarrollo de diversas acciones, que incluyen la elaboración de informes, para la evaluación de las metas programadas .

SISTEMA DE EGRESOS

Se define como el conjunto de actividades metódicamente ordenadas, realizadas y encaminadas hacia:

- La planeación de los gastos, determinados mediante cálculos previos, en un presupuesto.
- La ejecución de erogaciones a cargo de éste.
- El control de los gastos efectuados.

Su objetivo consiste en cubrir el costo de los servicios públicos que el ayuntamiento proporciona a la comunidad.

Su función particular, se refiere al logro de la eficaz administración del presupuesto de egresos, a través de una estricta aplicación basada en cada uno de los procedimientos legales y administrativos establecidos.

La parte central de este sistema, se encuentra en los planteamientos asentados en el programa de trabajo anual y en el costo de dicho programa; es decir, en el presupuesto de egresos, en la realización de pagos con cargo al Ayuntamiento y en el control del egreso. Para la racionalización de los egresos, es necesario constituir un orden secuencial y articulado de sus procedimientos, mediante un esquema que contemple las siguientes :

ETAPAS

1.- Formulación y aprobación del presupuesto de egresos, dentro del margen establecido por los ordenamientos legales.

2.- Aprobación del proyecto correspondiente al presupuesto anual de egresos por el Congreso Local, el cual emite decreto para su publicación y difusión; el proyecto se convierte en Ley del presupuesto de egresos y la Tesorería Municipal procede a su ejecución.

3.- Administración de los gastos que genera la ejecución de los programas municipales, que requiere la medición constante de los resultados logrados, en relación con los esperados, permitiendo conocer el grado de cumplimiento o incumplimiento de los programas.

SISTEMA CONTABLE

En las Tesorerías Municipales, el sistema contable tiene como objetivo, registrar en cuentas predeterminadas, todas las operaciones que representan una entrada de efectivo, así como las que significan una erogación de numerario para el Municipio, a través de la teoría de la partida doble.

Para cumplir con este objetivo, el sistema contable, dispone de los siguientes instrumentos:

- **Catálogo de cuentas.-** Es un listado de cuentas ordenadas en forma sistemática, con nombres y números, las cuales se aplican dentro del sistema contable, utilizándose de acuerdo al objeto y naturaleza de las operaciones que se realicen.
- **Instructivo para el manejo de las cuentas y de sus auxiliares.-** Éste contiene los conceptos por los cuales se cargan cada una de las cuentas y sus auxiliares, así como el origen de sus créditos, especificando el significado y la naturaleza de sus saldos, ya sean deudor o acreedor.
- **Guía de contabilización .-** Presenta los tipos de operaciones más comunes en una Tesorería Municipal, que afectan las cuentas y subcuentas que aparecen en el catálogo, con el objeto de ilustrar y facilitar la aplicación del sistema contable.⁴⁸

⁴⁸ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas " Curso sobre Sistemas y Procedimientos de la Administración Hacendaria Municipal" Edit. Indetec. Guadalajara, Jal 1983. p. p. 24,25 y 26

2.4.1 CONTROLES PREVENTIVOS

La Administración Municipal enfrenta actualmente un desarrollo prometedor en todos sus aspectos, lo cual se debe fundamentalmente al fuerte impulso de que ha sido objeto en los últimos años por el gobierno de la república. Hoy en día los Municipios cuentan con importantes fuentes de recursos tributarios, con nuevas y mayores responsabilidades y con una definición clara de los servicios y funciones que son de su competencia, por lo que es evidente la necesidad de controles preventivos como son :

I. Administrativos

Control y vigilancia del patrimonio municipal

- a) Verifica los bienes que se reciben al inicio de la gestión municipal.
- b) Determina los bienes que se entregan al concluir un período de gobierno municipal.
- c) Precisa los bienes cuya adquisición o reposición es apremiante para la atención de los servicios públicos.

Este control ayuda a conocer, determinar y precisar con que bienes se cuenta, de qué se adolece, para que se tiene y que adquisición o reposición es apremiante.⁴⁹

Presupuesto

La necesidad de controlar el gasto público municipal deriva en parte, de evaluar los objetivos propuestos de la Administración Municipal; primero por la necesidad de asegurar la responsabilidad, y segundo, la posibilidad de divergencias entre la evolución prevista en el presupuesto de egresos y la evolución real.

⁴⁹ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Revista # 69 "Hacia una Ley para el control y vigilancia del patrimonio municipal". Edit. Indetec. Guadalajara, Jal 1991, p. 77

Si los presupuestos no necesitaran nunca revisión y fueran ejecutados sin error, no habría necesidad de control, sin embargo, el Ayuntamiento no siempre trabaja sin obstáculos, ni problemas o situaciones imprevistas, y debido precisamente a las constantes condiciones cambiantes, necesita mantenerse en permanente revisión.

Para las autoridades municipales la conveniencia de llevar un control del gasto, estriba en obtener, por un lado, un máximo aprovechamiento de los recursos con que cuenta el Municipio, resultando con ello mayores y mejores condiciones de vida para sus habitantes, al orientar el gasto hacia las necesidades más apremiantes y, por el otro, en obtener una imagen positiva, al reflejar que existe claridad y honestidad, debida justificación de los gastos, desde que se conciben hasta que se ejecutan.

Paralelamente a la forma de control descrita, se ubica el proceso presupuestario, que comprende las fases de formulación, discusión y aprobación.

Con el análisis del presupuesto ejercido, a través de datos estadísticos, cuadros comparativos, estados contables y otros documentos, se estará en condiciones de detectar desviaciones presupuestarias, el monto total de los gastos programados y ejercidos, insuficiencia de recursos, los índices de inflación y sus repercusiones en el presupuesto, los factores que incidieron a propiciar modificaciones, etcétera. Concluyendo con el conocimiento oportuno del monto de los recursos disponibles con los que se cuentan y el estado financiero que guarda la Hacienda Municipal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El presupuesto se elabora tomando como base el programa de trabajo y comprende los requerimientos financieros derivados de los compromisos del Gobierno Municipal, debiendo ser compatible con el catálogo de cuentas, la asignación de valores monetarios que requieran los proyectos, conforme a los distintos conceptos de gasto especificados.

El control sobre la estimación del presupuesto radica en lo siguiente :

- ⇒ Supervisar que el cálculo de los gastos, esté en función de lo que se quiere lograr a precios actuales.
- ⇒ Revisar los presupuestos de sueldos en cuanto a normas o criterios establecidos.
- ⇒ Supervisar que los gastos sean canalizados a la atención de las necesidades básicas y urgentes.

Planeación

La importancia de la planeación radica en las oportunidades que despliega para orientar los proyectos operativos y de administración en forma coherente y racional, pero dentro de un esquema de flexibilidad para adaptarse a las condiciones imperantes en nuestro país.

La administración pública mexicana para sistematizar la responsabilidad que tiene encomendada, recurre a la planeación, que le permite a los funcionarios públicos analizar permanentemente la congruencia y eficiencia de la acción gubernamental.

Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la rectoría de los estados sobre el desarrollo nacional a través del proceso de planeación.

La Ley General de Planeación señala en su Artículo 2 que :“La planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tener a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

En este sentido debemos comprender a la planeación como un medio para el desempeño y ejercicio de la responsabilidad y Administración Pública, así como un mecanismo para promover el desarrollo nacional .

Para valorar el significado de planeación como elemento de control se consideran algunas definiciones tanto de los estudiosos de la administración pública, como de la privada.

De acuerdo a Francisco Javier Laris Casillas "planear es decidir por anticipado lo que va a hacerse"

George R. Terry nos dice " la planeación es escoger, relacionar los hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias para lograr los resultados deseados"

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 considera a la planeación como una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elige alternativas, establece objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordena las acciones que permiten alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades así como controla y evalúa sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

Como se puede observar, una planeación adecuada es una herramienta fundamental para prever errores, omisiones y desviaciones ya que fija objetivos, metas, estrategias y prioridades, como un proceso para lograr que se asignen recursos, responsabilidades así como tiempos de ejecución, determinando formas de coordinación de acciones y evaluación de resultados.

Organización

Una estructura de organización congruente con las necesidades de la sociedad y con el compromiso de los servidores públicos de un Municipio, apoyándose en principios básicos de la administración pública optimizará el resultado de las operaciones y proveerá al Ayuntamiento de una base sólida formada de recursos humanos, financieros y políticos .

En los principios básicos de la administración pública se contemplan tres áreas definidas como son :

Sustantivas de operación, Adjetivas o de apoyo Regulación

Con la regulación se pretende dar coherencia a las acciones de gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos del Municipio.

Mediante el establecimiento de las áreas sustantivas o de operación se pretenden alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de servicios en general; en dicha área quedan comprendidos : Gobierno, servicios públicos, obras públicas, desarrollo urbano, ecología y seguridad, correspondiendo estas acciones a la Secretaría del Ayuntamiento, Desarrollo Urbano y Ecología, Cultura o Bienestar Social y Seguridad Pública.

Las áreas de apoyo técnico o administrativo, desarrollan las funciones de apoyo interno y se identifican con la atención de Personal o Recursos Humanos, Recursos materiales y los Servicios generales y las realizan la Dirección de Administración o la Oficialía Mayor, según sea el caso. Dentro de esta clasificación está contemplada también el área de finanzas a cargo de la Tesorería municipal .

Dentro del área de regulación y básica para el buen funcionamiento de una estructura municipal está la Planeación, Programación, Presupuestos, Evaluación, Control y Mejoramiento administrativo.

**Modernización, simplificación, desconcentración,
comunicación y tecnología.**

Con el crecimiento de la población, los cambios tecnológicos y el avance sociocultural de la ciudadanía, resulta evidente la necesidad de una implementación adecuada de todos los mecanismos, trámites, procedimientos y ordenamientos en el cumplimiento del deber municipal, que simplifiquen y modernicen sobre todo aquellos rubros que requieran con más urgencia de un cambio, ya que estos aspectos se reflejan en la prestación adecuada de los servicios a la comunidad, mediante la reducción y transparencia de trámites, así como agilización en los procedimientos. En este mismo punto convergen las funciones desconcentradas como otra estrategia de control preventivo.

En el programa de desconcentración se contempla el levantamiento de una encuesta de recursos humanos de la que se obtiene la información necesaria para la selección del personal y de las operaciones a desconcentrarse así como de la nueva asignación. Además se lleva a cabo el análisis de información y productividad de puestos conforme a parámetros previamente establecidos. Estas acciones se vinculan con la determinación de los recursos

necesarios para las unidades administrativas desconcentradas, pero bajo la premisa de mantener la planilla de personal precisa y exactamente en su mismo nivel; de particular importancia dentro de este contexto es la capacitación del personal y el desarrollo de programas para su adaptación sociotécnica.

La comunicación involucra una serie de acciones, tanto de carácter externo como interno. Dentro de la externa se implementa un sistema de información, atención y orientación al público; y en lo interno, dentro de los dos grandes bloques de modernización y mejoramiento de los servicios como son la simplificación y desconcentración, se promueve la inducción al cambio de actitud del personal, para ello se citan de manera enunciativa y no limitativa algunas acciones:

- Difusión de los aspectos técnicos de la organización y operación de Tesorería
- Ergonomía
- Apoyo para el desarrollo del personal y reconocimiento del trabajo
- Mejoramiento en el trato al y del público.
- Divulgación de procedimientos simplificados.
- Capacitación en materia fiscal para el mejoramiento de las actitudes del personal.
- El fortalecimiento de la unidad entre los servidores públicos y las autoridades sindicales manifestándola mediante acciones conjuntas.⁵⁰

II. Jurídica

En materia penal existe un principio que establece: "no existe pena, si no está prevista en Ley". Este principio también se aplica al control y vigilancia de los bienes municipales. Por ello, cobra vigencia un marco jurídico que sirve para:

- Inventariar el patrimonio municipal

⁵⁰Hernández Valenzuela Fernando. "Ponencia Modernización de la Administración Tributaria, Simplificación, Desconcentración y Comunicaciones." Edif. Indetec Revista Hacienda Municipal # 18. Guadalajara, Jal. 1985 p.p. 4 y 5

- Conocer los convenios o contratos celebrados u otorgados con los particulares y otras entidades públicas, que incidan en el patrimonio municipal.
- Determinar la responsabilidad en que se incurre en la recepción, manejo y entrega del patrimonio municipal.
- Identificar las responsabilidades de los servidores públicos.

III. Económica.

El Municipio requiere en ocasiones de empréstitos para financiar sus actividades, y para ello necesita avalar su pedimentos, o en otras su liquidez se ve disminuída por la urgencia de proporcionar mantenimiento a sus bienes o reponerlos, en tal virtud, se determina la clasificación del patrimonio en cuanto a utilidad y destino para:

- Determinar qué opción económica es la más viable para cubrir un bien faltante como puede ser la adquisición, arrendamiento, comodato u otra.
- Precisar la situación que guardan los títulos de crédito en los que intervenga como deudor o acreedor el Ayuntamiento, con la finalidad de evitar el pago de intereses por mora o dejar de obtener una ganancia lícita.
- Valorar en el aspecto económico, la opción entre reponer o dar mantenimiento a un bien

2.4.2. CONTROLES CORRECTIVOS

Todos los actos administrativos y operativos municipales se desarrollan conforme a los diversos ordenamientos legales, como son Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos Municipal, Ley Orgánica del Poder Legislativo, y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado (antes Dirección General de Glosa) entre otras , en base a este marco jurídico se podrá determinar si existe o no desviaciones o errores, y por lo tanto proceder a la correcciones, basándose en un plan de controles correctivos

Para cumplir con esta tarea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda para la vigilancia del presupuesto federal y Contaduría Mayor de Hacienda del Estado (antes Dirección General de Glosa) dependiente de la Legislatura del Estado, para el control de los recursos municipales y estatales son los organismos responsables de vigilar que se cumplan los lineamientos de estrategia financiera y, en el caso de que sea necesario, de ejecutar acciones específicas.

La tarea de control y evaluación se llevará a cabo en dos planos:

En el sustantivo, se vigilará la congruencia de las acciones con los programas sectoriales y se verificará su eficacia en términos del logro de las metas sustantivas.

En el plano normativo-administrativo, se cuidará que las dependencias u organismos en el caso el Ayuntamiento cumpla las acciones que le han sido encomendadas y se determinará si los recursos humanos y materiales a que se haya acudido condujeron a los resultados esperados.

El control y la evaluación tendrán la finalidad de detectar las desviaciones de los resultados respecto a las metas originales, base para la actualización y reformulación de la política de financiamiento del desarrollo.

El control y la evaluación final del gasto, lo realiza tanto el Ayuntamiento, como el poder legislativo del estado. Por parte del Ayuntamiento, se realiza con el objeto de comprobar si se alcanzaron los objetivos propuestos, si los gastos se realizaron conforme a lo previsto, y si no, qué causas se les atribuyen. Lo más importante reside en obtener la experiencia que retroalimente la formulación y ejecución de los presupuestos venideros.

El control legislativo, se realiza por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa, la cual realiza el control por medio de la Cuenta Pública.

La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos obtenidos en los programas y poder determinar responsabilidad en la administración y aplicación de los gastos públicos.

Dicha revisión no sólo comprende la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extiende a una revisión legal, económica y contable del ingreso y gasto público para verificar la exactitud partiendo de la justificación de ingresos y pagos hechos de acuerdo a lo autorizado.

Hay que considerar que la Cuenta Pública refleja, por el lado de los egresos, principalmente:

- El cumplimiento del presupuesto de egresos
- La forma o formas utilizadas para cubrir los programas de obras y servicios públicos
- Si el gasto se adecuó a las condiciones generales de la economía
- La forma que fueron afectadas las diversas partidas de gasto por el proceso inflacionario de ajustes constantes de precios y costos en los productos o servicios para cubrir los programas
- El programa de austeridad en el gasto
- El monto total del gasto

Si la cuenta pública refleja lo anterior, la revisión significa la actuación del Municipio en relación con los gastos públicos.

SUPERVISION Y CONTROL

La supervisión y control consisten en las tareas de revisar, vigilar y *corregir las acciones administrativas para que se realicen adecuadamente*, llevándose a cabo de manera simultánea a la ejecución para que permita la

detección de acciones inadecuadas al momento mismo de ser realizada, no debiéndose confundir con el control, cuya misión es prevenir o corregir aquellas acciones que han tomado un curso diferente al programado. De tal forma, la supervisión va a representar el papel de indicador y proporcionará los elementos al control, para que éste a su vez corrija las acciones.

La supervisión y control, sin embargo, ejercerán su acción sobre los aspectos administrativos o diferentes de los aspectos financieros, cuya corrección competen al sistema normativo, mediante la función de control financiero. En el caso del control y supervisión en la ejecución, consiste en el examen y revisión presupuestario, mediante técnicas contables de auditoría, las que revisten diversas formas: Examen de documentos que respaldan el pago de erogaciones, inventarios de materiales y suministros; revisión periódica de avances en la ejecución de programas y actividades; revisar que en ningún caso o motivo se utilicen partidas bien definidas para cubrir necesidades imprevistas, y en fin, el análisis de la Cuenta Pública.

El control como etapa presupuestaria comprende, la comparación y evaluación de la ejecución real ante los programas y presupuestos establecidos, esta comparación es entendida como la medición y examen de resultados, mediante la evaluación como el aspecto de control que analiza la eficacia y eficiencia de las acciones realizadas.

3.1 ANTECEDENTES, ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y UBICACION GEOGRAFICA DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ.

El Municipio de Veracruz está situado en la parte central del Estado de Veracruz, considerándose el más importante del estado por su capacidad económica y su situación geográfica privilegiada.

Según el censo de población y vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), con datos de 1995, el Municipio de Veracruz tenía una población de 425,140 habitantes, contribuyendo con el 6.31% de la población de todo el estado, de los cuales el 28.5 % está formado por personas menores de 14 años, por lo que es un Municipio con población joven.

El mismo censo nos indica que existe un 5% de población analfabeta, lo cual se considera que es bastante alto para ser preponderantemente urbano, como lo afirman las estadísticas del número de viviendas habitadas por particulares que en el mismo año de 1995, ascendían a 109,636, representando el 7.52% de todo el estado y con una tasa de crecimiento de 6.09% también la más alta del estado.

Con todo y los avances en la dotación de servicios, observamos que existe un gran rezago, ya que del total de viviendas solo 95,385 tienen agua entubada; 96,516 tienen drenaje y 104,914 tienen energía eléctrica, por lo que falta una gran inversión de recursos para proporcionar estos servicios a toda la población, esto sin contar con los asentamientos irregulares cuya problemática es mayor para proporcionar estos servicios.

En el aspecto socioeconómico el Municipio de Veracruz ocupa un lugar preponderante, ya que de 14,749 unidades económicas en todo el estado, el Municipio contribuyó con 1,141 según datos disponibles del censo manufacturero

y comercial de 1993, en igual forma de los 74,420 unidades comerciales en todo el estado, el Municipio contribuyó con 7,637 unidades, lo que significa que su participación industrial y comercial es muy importante.

En el área de comunicaciones, el Municipio alberga al puerto más importante de la república mexicana, contando también con el Aeropuerto Internacional "Heriberto Jara Corona", y dos líneas de ferrocarril que lo comunican con la ciudad de México, el "Ferrocarril Mexicano" y el "Ferrocarril Interoceánico", por carretera el Municipio está integrado al centro del país por la autopista Veracruz-Córdoba-Puebla-México y se considera como "La Puerta del Sureste", por su ubicación en relación con ciudades como Coatzacoalcos, Villahermosa, Campeche y Mérida

3.2. DESARROLLO DEL ESTUDIO DE CAMPO EN EL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VER.

La observación se realiza en base a la experiencia vivida durante el tiempo que trabajé para el gobierno municipal mediante el cual también realice el servicio social, pude darme cuenta de la problemática que se presenta cuando cambia de Alcalde la Administración Municipal, debido a que el personal de confianza es removido drásticamente.

A continuación se detalla como está conformada la fuerza laboral en la Administración Municipal .

Actualmente el Ayuntamiento de Veracruz, Ver., es dirigido por un Presidente Municipal de extracción panista (miembro del Partido político Acción Nacional) un Síndico y trece Regidores pertenecientes a diversos partidos políticos, mismos que conforman la Comuna.

En este Ayuntamiento, existen los siguientes tipos de empleados:

Cuerpo edilicio

	♦ Presidente Municipal
Funcionarios de elección popular	♦ Síndico
	♦ Regidores

Personal de confianza

	♦ Presidente del DIF (Desarrollo Integral de la Familia)
	♦ Directores
	♦ Contralor Municipal
Elegidos por el Presidente Municipal	♦ Tesorero Municipal
	♦ Secretario del Ayuntamiento
	♦ Secretario Particular
	♦ Secretario Privado
	♦ Contador General

	♦ Subdirectores
	♦ Asistentes
	♦ Auxiliares de ediles o directores
Elegidos por los ediles o directores	♦ Secretarios particulares de ediles o directores
	♦ Supervisores
	♦ Coordinadores
	♦ Jefes de departamento

Personal libre

El llamado personal "libre" en el Ayuntamiento, son aquellos empleados que se contrataron como personal de confianza :

- ⇒ Secretarías
- ⇒ Asistentes
- ⇒ Choferes
- ⇒ Auxiliares de oficina

El personal anterior con la intención de ser recontractados buscan sindicalizarse en las Administraciones Municipales siguientes, lográndolo en algunos casos, ya que es requisito del Sindicato Municipal que tengan una antigüedad considerable (no tienen especificado el número de años) para que los acepten como parte de su gremio.

Personal sindicalizado

Dentro de la Administración Municipal existen dos sindicatos:

- Sindicato de trabajadores de Limpia Pública
- Sindicato único de empleados municipales

Actualmente el Ayuntamiento de Veracruz cuenta con una plantilla de empleados de 850 sindicalizados y 1,550 de confianza, estos últimos incluyen a todos los empleados que laboran ahí y que no están sindicalizados.

Los horarios de oficina para los empleados sindicalizados son de 9:00 a 15.00 horas y para el resto del personal de 9:00 a 15:00 horas y de 18:00 a 21:00 horas, de lunes a viernes .

Las prestaciones a que tienen derecho son :

El personal sindicalizado cuenta con los servicios médicos que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social y vales de despensa , mientras que el personal de confianza los recibe del Desarrollo Integral de la Familia (DIF). También cuentan ambos tipos de empleados con dos períodos vacacionales anuales de 10 días cada uno y aguinaldos de 20 días por año.

3.3 CUESTIONARIO APLICADO AL DEPARTAMENTO DE TESORERIA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ.

1.- ¿Todo el personal que actualmente labora en esta Tesorería Municipal colaboró en la Administración Municipal pasada?

Respuesta: No, solamente el personal sindicalizado que trabajó el trienio pasado en las diferentes áreas de la Tesorería Municipal.

Objetivo: Conocer si al empezar esta Administración Municipal, se contaba con fuerza laboral que tuviera experiencia en estas funciones.

2.-¿Por qué se considera conveniente despedir al personal de confianza de trienios anteriores que ocupan puestos claves en el desarrollo del trabajo y contratar a personal nuevo que desconocen el sistema?

Respuesta: Es una razón de tipo político el que la nueva administración traiga consigo personal de confianza que labore como un nuevo equipo. Es preferible que se capaciten sobre todo para evitar los vicios en que se supone incurrió el personal anterior.

Objetivo: Conocer los motivos por los que se cambia al personal de confianza.

3.- ¿Cuál es la opinión del Tesorero Municipal respecto de empezar una función tan importante como es la Tesorería, sin personal experimentado específicamente en un ente municipal y que desconoce el sistema?

Respuesta: Es necesario reconocer que al inicio de las funciones de la nueva Administración Municipal se cometen errores y posiblemente no se presten los servicios municipales adecuadamente pero esta situación se subsana lo mas rápido posible.

Por tal motivo se contrataron cuatro asesores con experiencia en trienios anteriores . Se considera como ventajas contratar nuevo personal, porque es gente de confianza del Tesorero y la desventaja es el entrenamiento, de ahí que la Legislatura del Estado apoya mucho al Ayuntamiento.

Objetivo: Conocer las ventajas y desventajas que implica entrenar al personal en estas labores específicas.

4.- ¿Recibió la Tesorería Municipal manual de procedimientos del trienio anterior que sirva de base para facilitar las tareas al empezar la nueva Administración Municipal?

Respuesta: No se recibieron manuales de procedimientos, porque nunca han existido, solo algunas circulares e instructivos aislados sobre algunas funciones de la Tesorería.

Objetivo: Investigar si existe "herencia organizacional" en las Administraciones Municipales.

5.-¿Cómo se entrenó al personal de nuevo ingreso?

Respuesta: Se llevaron a cabo reuniones con el personal a nivel directores y jefes de departamento para capacitarlos en el desarrollo de sus nuevas funciones. También la Legislatura del Estado apoya a través de cursos, principalmente en contabilidad, integración de Cuenta Pública y normatividad de los procedimientos, adicionando todo a lo relacionado con los Fondos Federales.

Objetivo: Conocer los procedimientos de capacitación.

6.- ¿Qué criterios utiliza la Tesorería Municipal para formular los tabuladores de sueldos de sus empleados?

Respuesta: No existe un tabulador de sueldos oficial pero el Presidente Municipal fija algunas directrices para remunerar mejor a los funcionarios de acuerdo con sus responsabilidades, por lo que consideramos que en esta administración están mejor pagados tanto los funcionarios como los empleados sindicalizados.

Objetivo: Conocer si tiene la Tesorería Municipal algún mecanismo para fijar los sueldos y salarios.

7.-¿El personal con el que cuenta este Departamento es suficiente para los trabajos que aquí se realizan?

Respuesta: Sí, es suficiente, solo se trabajan horas extras en época de mayor captación de recursos como lo es el cobro del impuesto predial.

8.- ¿Cómo están distribuidos los trabajos, por preparación académica, por experiencia en determinado trabajo o por ser de confianza?

Respuesta: Por los 3 conceptos. En los principales puestos directivos existe personal a nivel licenciatura, por lo que se considera son aptos para desempeñar los puestos que se les asignaron.

Objetivo de las preguntas 7 y 8: Evaluar si los trabajos son ejecutados por empleados profesionales y aptos en el manejo de determinada labor.

9.- ¿ Se le instruyó al personal de nueva contratación sobre la normatividad y aspectos legales que debe observar la Tesorería Municipal en sus acciones?

Respuesta: Si, en las reuniones de capacitación que se les dió a los funcionarios se tocaron todos estos puntos relativos a la normatividad. Los asesores apoyaron mediante la coordinación jurídica y fiscal.

Objetivo: Evaluar el conocimiento que tiene el personal sobre el marco legal de la Tesorería Municipal.

10.- ¿Se considera que el personal sindicalizado que labora en la Tesorería cuenta con el perfil idóneo para los puestos que desempeñan?

Respuesta: En términos generales se puede decir que no cuenta con el perfil idóneo, pero debido a la experiencia que tienen algunos empleados, desarrollan sus funciones en forma aceptable.

11.- ¿Puede apreciarse en los empleados de confianza y sindicalizados que se sienten identificados con sus funciones y por lo mismo ponen mayor entusiasmo en su desempeño?

Respuesta: No. Estamos tratando de que tanto los empleados sindicalizados como de confianza que se quedaron de la Administración anterior se integren con nosotros a través de algunos cursos de relaciones humanas que se les han impartido.

Objetivo de las preguntas 10 y 11: Conocer si desde el punto de vista del funcionario municipal, su personal es el adecuado para dar un buen servicio al público.

12.-¿Elaboró la Tesorería Municipal actual, instructivo o manual de procedimientos que instruya al personal como debe ejecutar sus funciones?

Respuesta: La Administración anterior solo dejó algunos instructivos y circulares sobre algunos procedimientos y ahora estamos en vías de preparación de los manuales que servirán para capacitar a todo el personal.

13.-Explique los controles que tiene actualmente la Tesorería Municipal en el control de los ingresos.

Respuesta: Existen recibos prenumerados que se elaboran en la Dirección de Ingresos de la Tesorería Municipal y diariamente se elabora un corte de caja que verifica la Contraloría Municipal depositándose el efectivo y valores al siguiente día hábil; cuando hay mucho movimiento como en la época del impuesto predial se hace un corte parcial y se deposita hasta dos veces al día en instituciones bancarias

14.-Explique los controles que tiene actualmente la Tesorería Municipal en el control de los egresos.

Respuesta: Todos los cheques son revisados previamente por la Dirección de Egresos, verificando que tengan los documentos de soporte como son requisiciones del departamento que solicitó el servicio, la cotización de cuando menos tres proveedores, o bien si está aprobado el avance de obras por la Dirección de Desarrollo Urbano cuando se trata de obras y servicios públicos.

15.- ¿Cuánto personal tiene la Tesorería Municipal, y de ellos cuántos tienen acceso a dinero en efectivo o valores fácilmente negociables?

Respuesta: 14 cajeros recaudadores, 4 cajeros habilitados para efectos de pago de sueldos, el propio Tesorero, Director de Egresos y Director de Ingresos.

16.- ¿Para evitar rezagos administrativos, la Tesorería Municipal tiene en función algún plan de acción permanente?

Respuesta: Sí, como cursos de relaciones humanas impartidos por consultores particulares sin costo para el empleado, cursos de computación. También se ha adquirido equipo de cómputo, fax, internet, redes internas, servicio de intercomunicación, redes de computación Contabilidad-Tesorería y la coordinación de asesores.

17.- ¿Cómo manifiesta la Tesorería Municipal su preocupación por darle mayor y mejor servicio a los ciudadanos?

Respuesta: En el mes de enero que es la época de cobro del impuesto predial, se habilitan mayor número de cajas, módulos de información, se ponen sillas y se amplían los horarios de trabajo.

Se tiene contemplado para el año de 1999 realizar este cobro a través de las Instituciones de crédito.(Bancos)

18.- ¿Qué medidas ha tomado el Tesorero Municipal, a fin que dentro de las jornadas de trabajo normales, sean atendidos a mayor número de usuarios?

Respuesta: Prohibiciones y vigilancia para que no se realicen actividades distintas a las encomendadas, aplicando sanciones inclusive de tipo económico, sobre todo a aquellos empleados que atienden al público.

19.- ¿Cómo ha cuidado el Tesorero Municipal que el trato al público sea con el debido respeto e interés por resolver el problema que presente el ciudadano?

Respuesta: Se ha puesto mayor interés sobre todo cuando las personas van a pagar ya que es necesario atenderlas mejor, y esto solo se logra a través de la rapidez, seguridad y buen trato, por ello es necesario capacitar al personal en

sus funciones por lo que se les han dado cursos de relaciones humanas de servicio al cliente.

Objetivo de las preguntas de la 12 a la 19: Conocer el sistema actual de control que ejecuta la Tesorería Municipal, respecto a la atención al público.

20.-¿La Tesorería Municipal tiene autonomía para ejercer los recursos ?

Respuesta: El presupuesto de egresos aprobado por el Cabildo es la guía para ejercer los recursos del Municipio, todo gasto que no esté aprobado será necesario que lo autorice el Presidente Municipal y el Cabildo.

21.-¿Tiene el cuerpo edilicio injerencia en la Tesorería Municipal para la ejecución de los programas de gobierno?

Respuesta: El cuerpo edilicio es el órgano de vigilancia del gobierno municipal por lo tanto si tiene injerencia cuando se trata de supervisar las obras o los gastos del Ayuntamiento.

22.- ¿Quiénes supervisan la Cuenta Pública antes de enviarla a la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado (antes Dirección General de Glosa de la Legislatura del Estado)?

Respuesta: La Cuenta Pública es preparada por la Tesorería Municipal, revisada por la Contraloría y luego enviada al Cabildo para su aprobación antes de enviarse a la Honorable Legislatura del Estado.

Objetivo de las preguntas 19 a la 22: Identificar el grado de responsabilidad que tiene la Tesorería Municipal en la administración de los recursos.

23.- ¿De qué manera interviene la Contraloría Municipal con este departamento?

Respuesta: La Contraloría Municipal revisa si los gastos se han efectuado conforme al presupuesto o bien de acuerdo a las licitaciones de obra pública.

24.-¿ Con qué periodicidad se ejecutan las auditorías por parte de la Contraloría Municipal y del Estado?

Respuesta: La Contraloría del Estado no tiene facultades para auditar a los Ayuntamientos. Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Legislatura del Estado será quien haga lo propio en cualquier momento que lo desee, pero lo hace principalmente cuando se ha ejercido mas del 50 % de la obra y al finalizar la misma, y la Contraloría Municipal de manera permanente.

25.- ¿Cuál es el apoyo que recibe la Tesorería de la Contraloría Municipal cuando hay dudas respecto a la ejecución de los programas?

Respuesta: Recibe un fuerte y suficiente apoyo cuando hay duda en la ejecución de programas ya que la Contraloría Municipal tiene acuerdos con la Tesorería sobre todo cuando los gastos son extraordinarios y deben ser aprobados en sesiones de Cabildo o por el Presidente Municipal.

26.-¿Considera la Tesorería Municipal las sugerencias que le haga la Contraloría respecto al mejoramiento del sistema administrativo, contable y de control que se efectúa en ese departamento actualmente?

Respuesta: Un programa general no, se atacan los problemas frecuentes uno de ellos sería cuando por error se toman recursos de un rubro y se aplican a otro el cual tiene su propio presupuesto, y desde luego , si hay una coordinación entre el Tesorero Municipal y el Contralor para discutir y aplicar las medidas tendientes a mejorar el sistema administrativo antes de entrar en operación .

Objetivo de las preguntas 22 a la 27: Evaluar la supervisión y apoyo de la Contraloría en las acciones de la Tesorería Municipal.

28.- ¿ Por la propia naturaleza de la obra quedaron trabajos inconclusos del trienio anterior, que la Tesorería Municipal deba darte seguimiento y concluirlos?

Respuesta: Si, la Tesorería Municipal continúa con la obra pagando lo que quedó pendiente después de una exhaustiva verificación Para tal efecto se

lleva a cabo la entrega-recepción en todas las áreas de este departamento, acto que ya está contemplado dentro de la normatividad.

Objetivo: Evaluar si las Administraciones Municipales ejecutan obras a largo plazo.

29.- ¿Tiene contemplado la Tesorería Municipal dejar algún documentos cuando termine el presente trienio que ilustre a la nueva comuna los pasos a seguir en la Tesorería Municipal y evitar con ello pérdida de tiempo?

Respuesta: Un manual precisamente no, se lleva a cabo la Entrega- Recepción normativa de la Tesorería.

Objetivo: Observar el interés de la Administración actual de cooperar con sus sucesores para facilitar las labores y evitar rezagos administrativos.

30.- De acuerdo al criterio del Tesorero Municipal:

a).- ¿Qué documentos de apoyo le hubieran servido de guía para facilitar las labores cuando tomó posesión de su cargo?

Respuesta: Una agenda de puntos pendientes.

b).- ¿ Le explicó el Tesorero anterior cuáles programas eran prioritarios en el momento de la entrega?

Respuesta: Sí. Es importante señalar que al final de una Administración casi no quedan obras importantes sin terminar y los servicios se identifican con anterioridad como son recolección de basura, alumbrado, etc

c).- ¿ Recibió de sus antecesores documentación de usuarios, necesarios para continuar sus asuntos y darles solución oportunamente?

Respuesta: Sí. Recibimos la documentación más importante y básica para continuar la función pública.

d) - ¿ Considera que con documentos detallados y explícitos, así como programas en marcha para darle continuidad, se haría más eficiente el trabajo municipal?

Respuesta: Si se haría. Seguramente con una normatividad vigente, documentos y manuales, sería más fácil la iniciación de las operaciones de la nueva administración.

e).- ¿ Por qué se ha considerado que resulta sano para una Administración Municipal, que cuando termina un trienio se finiquite todo y la siguiente comuna comience nuevos programas?

Respuesta: Sí resulta sano, porque de esta manera se eliminan vicios que pudieran existir, pero si queda alguna obra pendiente, deben concluirse los trabajos.

f).- ¿Cuál será su aportación para los sucesores del presente Ayuntamiento?

Respuesta: Dejar una Tesorería sana y con aplicación de recursos transparentes, funcionando sin problemas, entregando toda la documentación de organización y procedimientos que se hayan preparado durante los tres años de gestión, con la intención de facilitar las tareas con opción para que puedan adecuarse de acuerdo a las circunstancias.

3.4 CUESTIONARIO APLICADO LA CONTRALORIA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ.

1.- En la práctica , ¿de qué manera el departamento de Contraloría Municipal vigila el uso adecuado de los recursos en las diferentes áreas del Municipio?

Respuesta: A través de revisiones o auditorías que lleva a cabo Contraloría Municipal en forma periódica y también interviniendo en la formulación de los presupuestos de cada departamento.

2.-¿La vigilancia que ejerce la Contraloría Municipal es permanente o solo se efectúa en determinada época del año?

Respuesta: La vigilancia es permanente, pero también se lleva a cabo a solicitud de los jefes de departamento o cuando se detecta alguna irregularidad.

3.-¿ Cómo son las funciones de seguimiento que ofrece la Contraloría Municipal a los programas sociales del Ayuntamiento y al avance en las obras que ejecuta el gobierno municipal?

Respuesta: Además de revisar el avance financiero de las obras, también se revisa el avance físico a través de técnicos especializados con los que cuenta la propia Contraloría.

4.-¿ Cómo es la coordinación entre la Contraloría Municipal, la Legislatura del Estado y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo?

Respuesta: Esta coordinación es muy positiva sobre todo en los programas que se manejan recursos federales , y mas estrecha aún cuando vienen a auditar por parte de la Legislatura del Estado o de la Federación y hacer revisiones específicas.

5.-¿ Tiene la Contraloría Municipal asignadas funciones preventivas a través de la difusión de políticas del Ayuntamiento, elaboración de manuales de organización, de operación y capacitación al personal administrativo, de operación y como las desarrolla?

Respuesta: Hasta la fecha las funciones solamente han sido de auditoría y revisión, pero se tiene planeado elaborar manuales de operación por parte de la Contraloría Municipal.

6.-¿ Desarrolla la Contraloría Municipal programas de capacitación para prevenir errores, mejorar los controles y promover la eficiencia en el desempeño de las operaciones?

Respuesta: Se están llevando a cabo juntas de capacitación al personal de Contraloría Municipal y también cursos al personal directivo y auxiliares de los diferentes departamentos.

7.- En caso que la Contraloría Municipal desarrolle funciones administrativas o de operación ¿interfieren con su función vigilancia y control?

Respuestas: Hasta la fecha no lleva otras funciones que sean ajenas a las propias de la Contraloría Municipal.

8.-¿Qué acciones realiza la Contraloría Municipal para que todos los departamentos administrativos y operativos del Ayuntamiento tengan clara la función de vigilancia que debe llevar a cabo este departamento?

Respuesta: Se han hecho reuniones con los Directores y Jefes de departamento, para informarles de las funciones de la Contraloría Municipal, dando buenos resultados.

9.- ¿Las funciones de la Contraloría Municipal comprenden la vigilancia de la aplicación de los fondos federales, estatales y municipales?

Respuesta: Sí, la Contraloría Municipal vigila el manejo de todos los fondos.

10.-¿Cómo se coordinan las funciones del departamento de Contraloría Municipal con las funciones de los Síndicos y Regidores?

Respuesta: No hay coordinación con los Síndicos y Regidores, especialmente los de la oposición.

11.-¿Están dentro de las funciones de la Contraloría Municipal las siguientes acciones?:

a) Planear y coordinar el sistema de evaluación gubernamental y vigilar el ejercicio del gasto público.

Respuesta: Sí.

b) Expedir la normatividad en cuanto a los procedimientos de control y vigilancia de las operaciones y programas municipales?

Respuesta: Sí.

c) ¿ Vigilar el cumplimiento de las normas de control y capacitar a los departamentos operativos y a su propio personal?

Respuesta: Sí.

d) Dar a conocer a los departamentos las bases bajo las cuales se van a realizar

las auditorías para que no existan conflictos cuando se lleven a cabo.

Respuesta: Sí.

e) Actualizar los sistemas, métodos y procedimientos que deben seguir los departamentos operativos.

Respuesta: Sí.

f) Definir los límites de responsabilidad de las autoridades, servidores públicos y demás empleados municipales, de acuerdo a los puestos que desempeñen.

Respuesta: No, los límites de responsabilidad son determinados por las leyes vigentes de acuerdo a las acciones que ejecute cada funcionario público.

12.- ¿ Antes de turnar la Cuenta Pública a la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento y enviarla a la Dirección General de Glosa de la Honorable Legislatura del Estado , es revisada por el departamento de Contraloría Municipal?

Respuesta: Si, la Contraloría Municipal debe revisar la Cuenta Pública antes de que se presente al Cabildo.

13.- ¿ La Contraloría se encarga de preparar la metodología, es decir, las reglas de vigilancia y control de todos los departamentos del Ayuntamiento? si no es así ¿Quién la elabora?

Respuesta: La Contraloría Municipal elabora la metodología con base en la Ley Orgánica del Municipio libre y en las disposiciones de la Dirección General de Glosa perteneciente a la Legislatura del Estado, hoy reformada como Contaduría Mayor de Hacienda del Estado

Objetivo de las preguntas de la 1 a la 13: Conocer el sistema actual que está aplicando la Contraloría Municipal en sus funciones de control y vigilancia.

14.- ¿Cómo interviene la Contraloría Municipal en la formulación de los programas de actividades de toda la Administración Municipal?

Respuesta: El Contralor Municipal revisa los programas y le sugiere al Presidente Municipal sobre las prioridades, pero es este último el que toma las decisiones.

15.- ¿Existe comunicación entre los miembros del Cabildo, principalmente de la Comisión de Hacienda y el Contralor Municipal?

Respuesta: Hay poca comunicación entre el Contralor y la Comisión de Hacienda Municipal.

16.- ¿Asiste el Contralor y el Tesorero Municipal a las sesiones del Cabildo cuando se tratan asuntos financieros?

Respuesta: Sí, el Contralor Municipal si asiste a las sesiones del Cabildo cuando lo requieren.

17.-¿Cuál es la posición de la Contraloría Municipal dentro del organigrama del Ayuntamiento?

Respuesta: Depende directamente del Presidente Municipal.

18.- ¿ Tiene la Contraloría Municipal autonomía respecto de los demás departamentos?

Respuesta: Si tiene autonomía

19.- ¿ Cómo se contrapone la función de la Contraloría Municipal con la de vigilancia que deben ejercer los Síndicos y Regidores?

Respuesta. Los Síndicos y Regidores tienen funciones de vigilancia en representación de la sociedad y deberían coordinarse con las actividades de la Contraloría Municipal, pero se exceden en sus acciones y quieren llevar a cabo labores de ejecución, no contando en algunos casos con la preparación académica necesaria para ejercer algún trabajo específico.

20.- La posición de la Contraloría Municipal en el organigrama del Ayuntamiento, ¿le permite tener autoridad suficiente para ejercer adecuadamente su función de control y vigilancia?

Respuesta: Sí tiene autoridad suficiente, pero algunas veces tiene que apoyarse en la autoridad del Presidente Municipal.

Objetivo de las preguntas 14 a la 20: Evaluar la importancia que le asigna el cuerpo edilicio a la Contraloría Municipal.

21.- ¿Existe coordinación entre la Tesorería y la Contraloría Municipal respecto de las funciones de vigilancia y control que la Ley Orgánica del Municipio le otorga a dicha Tesorería?

Respuesta: Sí hay una magnífica coordinación entre la Tesorería y la Contraloría Municipal.

22.- ¿Cómo participa la Contraloría Municipal en los estudios financieros y socioeconómicos cuando es necesario solicitar un empréstito para financiar obras o servicios públicos antes de enviarlos a la Honorable Legislatura del Estado en coordinación con el Tesorero Municipal?

Respuesta: Esto es función y responsabilidad del Tesorero Municipal y el Contralor solo se limita a externar su opinión si se lo solicitan.

Objetivo de las preguntas 21 y 22: Evaluar el grado de información a la que tiene acceso la Contraloría en la Tesorería Municipal, para tener el debido control sobre los recursos.

23.- ¿ Tiene la Contraloría Municipal personal suficiente y preparado en las diferentes disciplinas que se necesitan para cumplir con los objetivos de supervisión a los programas de gobierno?

Respuesta: Sí, el Presidente Municipal apoya ampliamente a la Contraloría Municipal, lo que le ha permitido integrar un personal competente.

24.- ¿Cuál es el perfil del Contralor Municipal, debe ser Contador Público?, ¿por qué? ¿ o puede tener otra profesión?

Respuesta: El Contralor Municipal preferentemente debe ser un Contador Público, porque maneja aspectos financieros, auditorías y de control, que difícilmente podría llevar a cabo otra profesión.

25.- ¿Interviene la Contraloría Municipal en la selección de los auditores externos que revisarán los estados financieros del Municipio?

Respuesta: El Contralor Municipal solo puede sugerirle al Alcalde y al Tesorero sobre el profesionalismo y seriedad de los auditores, pero no es él, quien toma la decisión final.

Objetivo de las preguntas 23 a la 25: Evaluar si la Contraloría Municipal cuenta con el personal calificado para el desarrollo de sus tareas y autonomía en sus acciones.

26.- ¿Las funciones de la Contraloría Municipal se suspenden cuando se terminan los tres años de la gestión gubernamental o existe un plan para darle seguimiento a los programas sociales y de obras?

Respuesta: Al recibir la Administración se encontraron suspendidas estas funciones, pero se tiene la intención de dejar en marcha acciones, que puedan ser continuadas por el próximo Contralor.

27.-¿Recibió la Contraloría Municipal de la Administración Municipal anterior algún manual o indicaciones verbales de los pasos que se siguen en este departamento para llevar a cabo las acciones inconclusas?

Respuesta: No recibió la presente administración instrucciones escritas, solamente algunas indicaciones verbales.

28.- ¿ Dejó la Administración Municipal anterior algún plan a largo plazo que la Contraloría actual continúe e incluso la Administración próxima deba terminar o darle seguimiento?

Respuesta: No se recibieron planes, ni a corto o largo plazo.

Objetivo de las preguntas 26 a la 28: Detectar si existe continuidad en los trabajos por su importancia, sin tomar en cuenta el trienio de que se trate.

29.- De acuerdo al criterio del Contralor Municipal:

a) ¿Considera que la Contabilidad Gubernamental que se está aplicando actualmente en el ente municipal cumple con las normas adecuadas para lograr los objetivos que se pretenden alcanzar o es susceptible de mejoras?

Respuesta: Sí, consideramos que la contabilidad actual cumple con las normas de información oportuna y veraz.

b) ¿ Cree que la Contraloría Municipal contribuye a evitar desperdicios y propicia la eficiencia en la prestación de servicios y la ejecución de obras sociales?

Respuesta: Sí, porque promueve la eficiencia en las operaciones.

Objetivo: Evaluar si la contabilidad aplicada se ajusta a los objetivos fijados; conocer las sugerencias al respecto del Contralor Municipal y recoger sus críticas o aportaciones para optimizar las labores.

30.- ¿ Cómo coordina la Contraloría Municipal la presentación de las declaraciones patrimoniales de los servicios públicos municipales y le da seguimiento a denuncias, responsabilidades y actos administrativos que se deriven de esta función?

Respuesta: La Contraloría Municipal emite instructivos para que los servidores públicos sepan como llenar sus declaraciones haciendo hincapié en la importancia de la veracidad de los datos que aporten.

Objetivo: Evaluar la importancia que le da la Contraloría Municipal a los actos de los servidores públicos y la manera de supervisarlos para evitar desviación de sus funciones.

31.- ¿Cómo participa la Contraloría Municipal en la elaboración de los proyectos de reglamentos municipales, principalmente los que tengan relación con el ejercicio del presupuesto, tanto de ingresos como egresos?

Respuesta: La elaboración de reglamentos es función de la Tesorería Municipal de los Síndicos y Regidores, porque tiene que aprobarse en el Cabildo, pero la Contraloría Municipal opina sobre algunos aspectos de su responsabilidad como son los relacionados con el control.

32.- ¿Cómo interviene la Contraloría Municipal en las licitaciones o concursos que lleva a cabo el Ayuntamiento para asignar los contratos de obra pública y asegurar la transparencia de los mismos?

Respuesta: La Contraloría Municipal interviene directamente en las licitaciones, desde la convocatoria hasta la selección de los proveedores o contratistas mediante los cuadros comparativos en coordinación con la Tesorería Municipal y la Dirección de Compras

33.- ¿Cómo participa la Contraloría Municipal en la elaboración del Plan de Arbitrios que se envía anualmente a la honorable Legislatura del Estado para su aprobación?

Respuesta: El Plan de Arbitrios es responsabilidad de la Tesorería Municipal y la Contraloría no tiene intervención ya que se trata del presupuesto de ingresos.

34.- ¿ De qué manera participa la Contraloría en la elaboración del presupuesto de egresos para el ejercicio siguiente antes de enviarlo a la aprobación del Cabildo?

Respuesta: Solamente revisa algunos conceptos, pero esta función es responsabilidad del Tesorero Municipal, la Contraloría Municipal no tiene intervención directa.

Objetivo de las preguntas 31 a la 34: Destacar las responsabilidades de la Contraloría Municipal en los puntos más vulnerables de la Administración Pública.

35.- ¿ Se tiene contemplado dejar algún manual a la siguiente Administración Municipal, con el fin que se le den seguimiento a algunas acciones para facilitar el trabajo de la nueva directiva, y con esto lograr que no se incurra en rezagos administrativos contribuyendo en gran medida a la fluidez de las operaciones?

Respuesta: Sí. Se están preparando los manuales de procedimientos y de control que se piensan dejar al siguiente gobierno municipal.

36.- ¿Dejaría la Contraloría Municipal una descripción de actividades de cada puesto, en donde se indique las funciones que debe desempeñar cada uno, dejando la posibilidad de mejorarse de acuerdo a los cambios que se vayan suscitando?

Respuesta: Sí.

Objetivo: Detectar la intención que tiene el departamento de Contraloría Municipal de los trabajos.

3.5 CUESTIONARIO APLICADO EN LA DIRECCION DE COMPRAS DEL AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ, VER.

1.-¿Qué % de personal con el que cuenta actualmente este departamento ha laborado en trienios anteriores?

Respuesta: Solo está el personal sindicalizado que no excede de 2 personas, cuyas responsabilidades y conocimientos son los elementales.

Objetivo: Conocer si se cuenta con la experiencia suficiente en el seguimiento de los trámites rutinarios y esporádicos.

2.- ¿Qué perfil debe reunir el personal para trabajar en esta área?

Respuesta: De preferencia con nivel licenciatura o con experiencia en compras para llevar a cabo los trabajos eficientemente.

Objetivo: Evaluar si el personal calificado contratado es el adecuado para llevar a cabo eficientemente las funciones que se realizan.

3.- ¿ Se cuenta con algún instructivo o manual de procedimientos que oriente al nuevo personal, de cómo y cuáles tareas debe ejecutar cada empleado?

Respuesta: No se tiene. Aparentemente no había, o por lo menos no fueron encontrados, se considera como una práctica no dejar antecedentes.

Objetivo: Verificar si el personal sabe, en base a algún documento, como deben hacerse los trabajos en esta Dirección y si lo puede llevar a cabo sin la asesoría de empleados de trienios anteriores.

4.-¿En qué consisten los cambios actuales que se consideraron importantes para darle agilidad al desempeño de las labores?

Respuesta: Como un objetivo de la actual Administración Municipal es elaborar manuales que incluyan las políticas de la Dirección de Compras y los lineamientos a los que deba sujetarse para cumplir con las leyes respectivas

como son : Ley de Adquisiciones, Ley Orgánica del Municipio, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otras leyes aplicables.

5.- Explique cómo ha sido la capacitación que se le ha dado al personal de nuevo ingreso.

Respuesta: Se han llevado a cabo reuniones con el personal, exhortándolos a cumplir con estricto apego a la ley en todas las tareas de esta Dirección.

Objetivo de las preguntas 4 y 5: Evaluar el interés de la Dirección de Compras para efectuar cambios apropiados para la modernización del Ayuntamiento y su contribución para evitar rezagos administrativos y hacer más eficientes los resultados.

6.- ¿ Se maneja algún tope en los recursos para las compras y quién lo determina?

Respuesta: Si se maneja, en primer lugar apeguándose a la Ley de Adquisiciones y en segundo, los que se derivan de los presupuestos y programas previamente autorizados por la Comisión de Hacienda Municipal en coordinación con la Tesorería Municipal.

7.- ¿Qué criterios se emplean para efectuar las compras?, por ejemplo: Prioridades, estatus del solicitante, importancia del departamento que hace la requisición, etc.

Respuesta: De acuerdo a las prioridades, dando preferencia en algunos casos a las órdenes directas del Alcalde.

8.- ¿Tiene el Director de Compras independencia para la autorización de las compras? **Respuesta:** Parcialmente, sujetándose a las instrucciones de Oficialía Mayor dependiente de la Tesorería Municipal, así como las restricciones legales.

9.- ¿Cómo interviene la Contraloría Municipal para conservar vigilancia permanente en el Departamento de Compras?

Respuesta: Ejecuta directa y constantemente las siguiente acciones:

- a) Vigila las operaciones que están sujetas a licitación
- b) Revisa selectivamente las operaciones rutinarias
- c) Cuida a través de los presupuestos que no se excedan las compras de lo previamente aprobado.
- d) Recomienda transferencias entre partidas si se cometió un error.

Objetivo de las preguntas 6 a la 9: Detectar los controles aplicados en el Departamento de Compras.

10.- ¿Exige Contraloría Municipal a través de reglas escritas que la Dirección de Compras solicite a diferentes proveedores cotizaciones o se hagan las licitaciones correspondientes?

Respuesta: La Contraloría exige se aplique la Ley de Adquisiciones, misma que promueve orientando verbalmente sobre las dudas ya que no se cuenta con ningún manual.

Objetivo: Conocer si se está aplicando el marco legal.

11.- Para efectuar alguna compra, ¿se pide al departamento solicitante que se haga la requisición en formato especial debidamente firmado por el responsable de esa área ? Explique :

Respuesta: Si se exige, con el objeto de tener un control sobre las compras por departamentos, y evitar desviaciones al presupuestos por adquisiciones en exceso de algunas partidas.

Objetivo: Conocer el cuidado que implementa la Dirección de Compras para evitar desviaciones del presupuesto.

12.- Existen programas especiales que el Ayuntamiento lleva a cabo. Para tal efecto, se asigna un monto a cada uno y además, se especifican los materiales que habrán de adquirirse para dichos programas. Detalle ¿Cómo se le pone en conocimiento al titular de la Dirección de Compras estas acciones?

Respuesta: No hay comunicación entre los departamentos operativos y la Dirección de Compras, su titular se entera hasta el momento en que le llega la requisición, por este motivo no puede prever las adquisiciones.

13.- ¿Cómo vigila la Contraloría Municipal las requisiciones de los programas federales?

Respuesta: Con base en una revisión específica de cada programa; dada la importancia de los recursos federales.

14.- ¿Si la Dirección de compras recibe una requisición de un programa financiado con recursos federales, ¿ se solicita alguna información o documentación al respecto? ¿Por qué?

Respuesta: No, se cumple solamente surtiendo los materiales, porque falta un instructivo que prevé estas situaciones. .

15.- ¿Quién le informa a la Dirección de Compras los plazos que marca la ley para la terminación de las obras de los programas especiales, sea con recursos propios o de fuente federal?

Respuesta: El responsable del programa le informa mediante memorándum a la Dirección de Compras, las fechas límites para la entrega de los materiales.

Objetivo de la pregunta 12 a la 15: Conocer si existe la suficiente comunicación y control para la ejecución de los programas especiales y federales, y si se da agilidad en el surtido de los pedidos para que se cumplan los plazos establecidos en ley.

16.- ¿De quién depende la Dirección de Compras Municipal.?

Respuesta: De Oficialía Mayor dependiente de la Tesorería Municipal.

Objetivo: Conocer la posición de la Dirección de Compras en el organigrama del Ayuntamiento, para evaluar su autonomía y control.

17.- ¿Se considera que el apoyo de la Contraloría Municipal ha sido importante para el seguimiento correcto de los trabajos en la Dirección de Compras?

Respuesta: Sí, la Contraloría Municipal ha apoyado mucho a esta Dirección, y consideramos que el trabajo que realiza es muy favorable para todas las áreas del Ayuntamiento.

18.- ¿Cómo efectúa Contraloría Municipal las revisiones en la Dirección de Compras?

Respuesta: Por medio de auditorías permanentes .

19.- ¿Considera que el personal con el que cuenta la Contraloría Municipal es el adecuado y está lo suficientemente capacitado profesionalmente para auditar y orientar al personal de la Dirección de Adquisiciones?

Respuesta: Sí, consideramos que todo el personal de la Contraloría Municipal es muy capaz, todos los auditores son Contadores Públicos incluyendo al Contralor, y lo que es muy importante, siempre están en la mejor disposición de orientar y apoyarnos.

Objetivo de las preguntas de la 17 a la 19: Evaluar la coordinación y apoyo que recibe la Dirección de Compras de la Contraloría Municipal.

20.- ¿Puede explicar qué rubros mejoraría el Director de Compras, derivado de la actuación de sus antecesores?

Respuesta: No conocemos las fallas por que no contamos con los elementos para evaluarlas, pero nuestra intención es optimizar el servicio que proporciona esta Dirección.

Objetivo: Conocer los cambios o la intención de mejorar el quehacer municipal en el área de compras.

21.- Como ciudadano y ahora como funcionario público municipal ¿Cuál es el perfil que exige el Director de Compras o Adquisiciones para que una persona desempeñe adecuadamente un cargo gubernamental?

Respuesta: Que sea una persona honesta, capaz, eficiente responsable y comprometida con el espíritu de servicio.

22.- ¿Se considera que el personal sindicalizado que actualmente labora en esta Dirección está lo suficientemente capacitado y actualizado profesionalmente para desempeñar las tareas encomendadas?

Respuesta: Saben hacer el trabajo que desempeñan debido al tiempo que tienen laborando, aunque desafortunadamente la mayoría no tienen la preparación académica suficiente para mejorar sus funciones.

23.- ¿Qué criterios empleó el Director de Compras o Adquisiciones para elegir a su personal de confianza?

Respuesta: De acuerdo con el perfil mencionado en la pregunta # 22, consideramos que las personas contratadas son las adecuadas.

24.- ¿Se aplican exámenes de conocimientos y psicométricos para aceptar a un nuevo empleado?

Respuesta: Anteriormente no se hacían exámenes pero a partir del presente trienio si se aplicaron exámenes psicométricos solamente para los puestos de Directores, no para el resto de personal, pero se tiene la intención de hacerlo con las vacantes que se originen a futuro.

25.- ¿Considera el Director de Compras que su personal está adecuadamente remunerado y que esto evita la corrupción?

Respuesta: No está bien remunerado, y para evitar la corrupción se ejerce una mayor vigilancia de sus funciones.

26.- En este departamento ¿está implementado algún programa permanente de capacitación al personal?

Respuesta: No, se están preparando algunos programas.

Objetivo de la pregunta 21 a la 26: Comprobar si existe un programa de capacitación y contratación.

27.- Cuenta la Dirección de Compras con tecnología apropiada para facilitar las labores y llevar un mejor control de las operaciones?

Respuesta: No es suficiente, se ha adquirido equipo de cómputo pero consideramos que se requiere más para mejorar las funciones de este departamento.

Objetivo: Conocer si existe modernización de equipo en el Ayuntamiento de Veracruz , o si se pretende implementar tecnología.

28.- ¿Cómo le puede ayudar un Contador Público al Director de Compras en sus funciones municipales?

Respuesta: Su ayuda resulta valiosa por sus conocimientos contables, de organización, control interno, auditoría y área administrativa.

Objetivo: Destacar la importancia de la profesión de Contaduría en cualquier departamento de un Ayuntamiento.

29.- ¿Cuál es el perfil que debe reunir el Director de Compras del Ayuntamiento de Veracruz?

Respuesta: Diligente, capaz, honesto, con habilidades para negociar el precio y la calidad de los materiales adicionándole el sentido de organización.

Objetivo: Identificar el compromiso profesional del servidor público

3.6 RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

Para obtener la información de los departamentos de Tesorería, Contraloría y Dirección de Compras del Municipio de Veracruz, se aplicaron dos técnicas: La observación y la aplicación de cuestionarios con preguntas abiertas.

3.6.1.Observación

En virtud de que he tenido oportunidad de trabajar en diferentes departamentos del honorable Ayuntamiento de Veracruz relacionados con las áreas financieras y operativas, así como en dependencias del Gobierno del Estado de Veracruz en las mismas áreas, he podido observar el funcionamiento de dichos departamentos tanto al principio como al final de la Administración Municipal.

Se puede afirmar que cada vez que comienzan las funciones de una nueva Administración Municipal, se genera un desajuste en las labores, debido a que por lo general son removidos de sus puestos los empleados llamados "de confianza", contratando nuevos elementos sin experiencia en Administración Pública, y por lo tanto desconociendo la normatividad que rige la ejecución de los programas gubernamentales, el marco jurídico municipal y principalmente el seguimiento que se le debe dar a los trámites que quedaron pendientes al finalizar el trienio anterior, situación que afecta tanto a la Administración Municipal, como a los ciudadanos que ven afectados sus intereses, ya que en muchos casos tienen que empezar nuevamente sus trámites.

Es importante señalar que aunque el personal sindicalizado no es sustituido cada trienio, su actuación es limitada porque en todos los casos ocupan empleos menores y no tienen poder de decisión, en virtud de que los puestos de mayor jerarquía son desempeñados por personal de confianza de reciente contratación.

A lo largo de la presente investigación, he incluido algunos conceptos derivados de mi experiencia laboral en el sector público, logrando captar algunos problemas que expongo en este trabajo, proporcionando sugerencias para mejorar la Administración Municipal.

3.6.2 Cuestionarios.

Se utilizó también la técnica de cuestionarios, aplicada a los funcionarios de los departamentos de Tesorería y Contraloría Municipal, así como la Dirección de Compras del honorable Ayuntamiento de Veracruz, por ser los departamentos más identificados con el tema del presente trabajo, dado que en ellos recae el manejo y supervisión de los recursos, tornándose más complejas las funciones para aquellos empleados que no cuentan con experiencia en Administración Pública y atención a ciudadanos que exigen se les atiendan sus problemas con eficiencia y buen trato.

En la recolección de la información obtuvimos todas las facilidades de los funcionarios públicos que aportaron información, mostrando apertura y profesionalismo para facilitar la investigación, tanto de los titulares como de las personas que respondieron a los cuestionamientos, dando respuestas a las inquietudes manifestadas, haciendo evidente su capacidad y conocimientos sobre los temas tratados.

De acuerdo con el objetivo general que es conocer los elementos administrativos y operacionales que la Contraloría Municipal instrumenta para optimizar las funciones municipales, se obtiene como resultado que este Departamento se apoya en personal profesionalmente capacitado, todos con grado de licenciatura, en un 90% Contadores Públicos, proporciona orientación al área que lo solicite y mantiene auditorías permanentes en todo el Ayuntamiento. La Tesorería Municipal cuenta con asesores que han trabajado en trienios anteriores, inclusive en el Gobierno del Estado, lo que garantiza se

puedan cumplir con todos los requisitos jurídicos que exige el desempeño municipal.

Para complementar el trabajo y la experiencia de los funcionarios y asesores con que cuenta la presente Administración Municipal en el área financiera, contable y de control, el Ayuntamiento de Veracruz, ha adquirido equipo de cómputo, faxes, conexión a internet, redes de computación internas entre los diferentes departamentos y servicios de intercomunicación con los departamentos operativos, lo que hace más eficiente las funciones de vigilancia y control.

Para cumplir con los objetivos específicos que son identificar los controles preventivos que efectúa la Contraloría Municipal, se investigó que actualmente están proporcionando cursos de computación y de relaciones humanas impartidas por consultores particulares, sin costo para los empleados.

Se está vigilando que no se realicen actividades distintas a las oficiales, imponiendo sanciones inclusive de tipo económico cuando se infringen estas reglas. También se han implementado reuniones periódicas con los Directores de los diferentes departamentos para promover la coordinación, el trabajo en equipo y comunicación adecuada para que mejore la eficiencia de las operaciones.

La presencia de la Contraloría Municipal en todas las áreas financieras y operativas, facilita la intercomunicación y lleva a mejorar los controles administrativos, promoviendo su eficiencia.

4.1. CONCLUSIONES

El estudio teórico del tema tratado, así como el resultado de la investigación, demuestran que al ser implementados controles preventivos por parte de la Contraloría Municipal, las tareas de la Administración Pública especialmente en las áreas financieras, contables y de control de la obra pública, son más efectivas, dando como resultado el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y económicos, con el fin de lograr la prestación de mejores servicios a los ciudadanos, creando un ámbito de confianza hacia las autoridades.

En el marco teórico se estudiaron los antecedentes históricos del Municipio, desde el México precolombino hasta la determinación de la importancia que tiene actualmente para la sociedad como unidad funcional y agrupación de vecindad, observando que desde entonces existía la necesidad de la comunidad para agruparse como una fuerza política, como la base de gobierno que apoyará y resolverá problemas que se presentan por las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada entidad, observándose que desde entonces habían órganos de control necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Municipal.

De acuerdo a los múltiples servicios que el Municipio está comprometido a prestar, el pueblo necesita tener un representante que la misma ciudadanía elija para la administración financiera de los recursos; por este motivo es creado el Ayuntamiento, corporación pública integrada por un Alcalde y un número determinado de ediles. El Municipio cuenta con personalidad jurídica según lo manifiesta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115, que lo señala como unidad administrativa que realizará actividades necesarias y coordinadas para conjuntar esfuerzos en bien de la ciudadanía y lograr su engrandecimiento. El Ayuntamiento tiene obligaciones, derechos y

limitaciones de acuerdo a las leyes normativas que rigen su actuación y sus representantes están obligados a acatarlas.

También se estudió que debido a la escasez de recursos y gran demanda de la población para proveerlos de satisfactores, el Ayuntamiento requiere de una estructura eficiente que promueva el desarrollo económico, social, político y cultural, procurando el bienestar de la comunidad, exhortándola a que participe y coopere en la planeación, construcción y conservación de obras y servicios públicos. Para lograr lo anterior, el Ayuntamiento de Veracruz ha encaminado sus esfuerzos a la capacitación y desarrollo de los servidores públicos, observándose que dicha capacitación ha rendido frutos, ya que actualmente los departamentos trabajan con más eficiencia principalmente en las áreas financieras como son Tesorería, Compras, Contraloría y otros relacionados con el control de la obra pública.

A lo largo de esta investigación se pudo comprobar, que en la medida que las diferentes áreas del Ayuntamiento realizan adecuadamente sus labores cotidianas, de esa misma manera se reflejará en la eficiencia de los servicios que se otorgan a los ciudadanos y en su propio desarrollo, evitando con ello los rezagos administrativos que tanto afectan a la sociedad y que desde luego tiene un costo para todos. Para el beneficio de la actividad hacendaria municipal resulta incuestionable su modernización e integración al mundo tecnológico a través de la adquisición de equipo de cómputo, capacitando a todo el personal en su manejo y mejor aprovechamiento

En la búsqueda de la modernización, así como el uso adecuado y racional de los recursos, el Ayuntamiento de Veracruz ha entrado en un proceso de restauración del control administrativo. Para la buena marcha de este proyecto, fue creada la Contraloría Municipal como órgano de control preventivo y vigilancia, ya que hasta hace algunos años no existía, y es en el

año de 1992 cuando fue designado un Contralor Municipal, cuyas funciones actuales eran ejecutadas por la Comisión de Hacienda Municipal, misma que se integra por los síndicos y regidores de la Administración Municipal, que en ningún momento están técnicamente preparados para funciones especializadas de vigilancia en áreas financieras y que además sus fines políticos personales no les permite dedicarle el tiempo suficiente para ejecutar auditorías, orientar oportunamente a los departamentos para la ejecución de los programas de manera preventiva, así como vigilar que se aplique la ley en todas y cada una de las acciones antes que se incurra en un error; quedando en manos del responsable de cada departamento estas tareas. Desafortunadamente no todos los ediles tienen experiencia en el quehacer municipal por ser de reciente ingreso, o porque fueron seleccionados por compromisos políticos con nula capacidad administrativa, desde luego existen honrosas excepciones.

A partir que entra en funciones la Contraloría Municipal, que se integra por profesionistas de la áreas contables y administrativas, se puede apreciar su importancia, debido al apoyo que brinda a todos los departamentos del Ayuntamiento incluyendo al propio Presidente Municipal, proporcionando asesorías ya que al tener presencia por medio de auditorías en las diversas áreas, puede prevenir o corregir algunos actos irregulares y hacer más eficiente el flujo de las operaciones.

Otro valioso apoyo con el que cuenta actualmente el Ayuntamiento es la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado (antes Dirección General de Glosa) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que ha implementado cursos de capacitación y manuales como apoyo para la ejecución de los programas que realizan los Ayuntamientos con recursos federales y estatales.

En el estudio de campo realizado en la Tesorería , Contraloría Municipal y la Dirección de Compras del Ayuntamiento de Veracruz, se pudo constatar que han habido cambios favorables en el ámbito administrativo y que existe un mayor control en la aplicación financiera, para vigilar que las operaciones sean congruentes con el presupuesto. Han tomado medidas alternas para proporcionar un mejor servicio al público en las cajas recaudadoras y se tienen proyectos de capacitación y adiestramiento para el personal de confianza ya que la mayoría son de reciente contratación y desconocen la normatividad de los programas, el marco jurídico del Municipio, el seguimiento de programas específicos , y el trato con el público en general.

4.2 SUGERENCIAS

El Municipio de Veracruz no está exento de los cambios que se dan en su entorno, por eso, su modernización es fundamental dada las responsabilidades y problemática que enfrenta cada día ante la innovación tecnológica y administrativa a nivel mundial, como entidad pública requiere reorientar sus esfuerzos hacia la eficiencia, calidad y productividad de sus tareas, contemplando en sus proyectos una reingeniería de procesos administrativos, pedir y dar calidad en sus servicios, hacer más eficientes sus funciones, procurar la mejora continua y buscar la productividad .

La Administración Municipal de Veracruz requiere conocer la realidad de su organización y de los recursos humanos que la integran, para la reorientación de sus actividades, apoyándose en proyectos de desarrollo y diseño organizacional, insistiendo en la reestructura administrativa, haciendo evaluaciones del desempeño de funcionarios y empleados, estimulando a sus colaboradores con incentivos y bonos de productividad, aplicando políticas, métodos, procedimientos y promoviendo la disciplina con el ejemplo .

La Tesorería y Contraloría del Municipio, deben desarrollar una metodología de trabajo para diagnosticar, diseñar, estructurar e implementar un plan de profesionalización acorde a las necesidades de las instituciones así como llevar a cabo autoevaluaciones.

Es fundamental para lograr el mejoramiento de las funciones, hacer planes de carrera en la administración gubernamental y lograr una mejor vida profesional, promoviendo que los funcionarios más sobresalientes conserven sus puestos más de un trienio para aprovechar su capacidad y experiencia en la Administración Municipal, pero no como "empleado de confianza", sino como un profesional que se haya ganado su lugar mediante exámenes de conocimientos y psicométricos, inclusive hacer las contrataciones por medio de licitaciones públicas y con ello dar oportunidad a un mayor número de profesionistas eficientes que aportarán nuevas ideas

Para hacer eficiente el manejo de los fondos que percibe el Municipio es necesario contar con servidores públicos esforzados, responsables, comprometidos con la misión encomendada por el pueblo, honrados, diligentes y capaces, que manejen la inversión pública con transparencia para que devuelvan la confianza del pueblo hacia sus representantes

El saneamiento de las finanzas públicas es prioritario; para ello es importante mantener una estricta disciplina en el gasto, así como la adopción de medidas que fortalezcan los recursos financieros propios de la institución municipal, como son el uso de la facultad económica-coactiva para todos los contribuyentes morosos, buscando la autosuficiencia económica con el objetivo de prestar mejores servicios públicos.

El liderazgo está altamente relacionado con la participación de los subordinados. Crear participación, es fomentar previamente un clima de

confianza mutua y de la creación de un estímulo, es por ello que las autoridades municipales deben promoverlo, fortalecerlo y ejercerlo, de tal suerte que el Municipio cuente con empleados y funcionarios que sepan trabajar en equipo, disciplinados y brinden todo su apoyo al líder.

La adopción de tecnología moderna y la capacitación se recomienda para todos los Ayuntamientos sean urbanos, semiurbanos o rurales, aún que ejerzan un bajo presupuesto, de lo contrario se crea un círculo vicioso que lleva irremediablemente a la ineficiencia, y lo que debe buscar siempre la Administración Municipal es optimizar sus recursos financieros y humanos, logrado con ello elevar la calidad de vida de su Municipio.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Baizabal Silva Gerardo C.P.
"El Reporte de Observaciones Relevantes de las Contralorías Internas Gubernamentales."
Tesis Profesional
Xalapa, Ver. 1992.

- 2.-Castro Vázquez Raúl
"Contraloría Municipal"
Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.
2a. reimpresión.
México, 1988.

- 3.-"Federalismo y Desarrollo"
Revista No.50 Julio-Agosto
Editada por la Dirección adjunta de Promoción y Asistencia de BANOBRAS. México D.F. 1995.

- 4.-"Federalismo y Desarrollo"
Revista No. 49 May-Jun
Editada por la Dirección adjunta de Promoción y Asistencia de BANOBRAS, México, D.F. 1995

- 5.-"Guía sobre la estructura y funciones de la Administración Pública, Federal y Organismos del Sector Privado".
Grupo Editorial Expansión
México D.F. , 1992.

- 6.-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
"Colaboración Administrativa Municipal en Materia Fiscal Federal"
México 1987.

- 7.-Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.
Revista "Contaduría Pública" No. 278 Octubre de 1995
México, D.F. 1995.

- 8.-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
"Curso sobre Sistemas y Procedimientos de la Administración Hacendaria"
México, 1987.

- 9.-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
"Curso sobre Sistemas y Procedimientos de la Administración Hacendaria Municipal"
México, D.F. 1983.

- 10.-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
"Entrega y Recepción de una Tesorería Municipal"
México, D.F., 1987.

- 11.-"Información y Análisis de la División Económico-Administrativa de la Universidad Iberoamericana "(IDEA)
Revista No. 12 Febrero, Marzo y Abril.
Editada por la Universidad Iberoamericana.
México, D.F. 1997.

- 12.-"Información y Análisis de la División Económico-Administrativa de la Universidad Iberoamericana "(IDEA)
Revista No. 13 Mayo, Junio y Julio
Editada por la Universidad Iberoamericana.
México, D.F. 1997.

- 13.-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
"La Cuenta Pública Municipal"
México, D F , 1987.

- 14.-Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
"Manual de Contabilidad Municipal"
México, D.F., 1985.

- 15.-Manual de Consulta IDC
(Información Dinámica de Consulta)
"Guía práctica para el manejo de las obligaciones de la empresa ante la Administración Pública".
Grupo Editorial Expansión, México, 1991.
- 16.-Manual Unico de Operación 1997
Ramo 26: Superación de la pobreza
Secretaría de Desarrollo Social
Subsecretaría de Desarrollo Regional
Manual No. ISBN.968-838-375-9
Impreso en México D F., 1997.
- 17.-Macdonald Austin F.
"Gobierno y Administración Municipal
Versión en español, 6a. edición
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, D.F. 1995.
- 18.-Ochoa Campos Moisés
"La Reforma Municipal"
Editorial Porrúa, 4a. edición. México, D.F. 1985.
- 19.-Oropeza Humberto
Revista "Colección Emprendedores"
Editada por la UNAM Facultad de Contaduría.
México, D.F. 1988.
- 20.-Sánchez Guzmán Francisco.
"Análisis de Gestión del Sector Público "
Editorial ECASA. México, D.F. 1987.
- 21.-Sharkansky Ira
"Administración Pública"
Editorial Asociados- México, D.F. 1994.

- 22.-Trejo de Anda Ricardo Lic.
"Manual de Organización para las Tesorerías de los Municipios del País "
Editado por Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
México, D.F. 1987
- 23.-Universidad Iberoamericana
"Información y Análisis de la División Económico-Administrativa"(IDEA)
Revista No. 11 Noviembre y Diciembre .
México, D.F. 1996
- 24.-Universidad Autónoma de México.
"Revista de la Facultad de Contaduría y Administración"
No. 123 marzo-abril
México, D.F. 1983
- 25.-Universidad Autónoma de México.
"Revista de la Facultad de Contaduría y Administración"
No. 160 May-jun
México, D.F. 1989.
- 26.-Vázquez Bonilla José de Jesús.
"Proyección Social del Contador Público"
Editado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.Tercera re-edición.
México, D.F. 1993.
- 27 - Zaicardi Alicia.
"La Tarea de Gobernar las Ciudades y la Gobernabilidad"
Editores Asociados.
México, D.F. 1987.