

872702



Universidad Don Vasco, A.C.

----- INCORPORACIÓN No. 8227 - 02 -----
a la Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela de Administración y Contaduría

“La administración de personal en el municipio de Uruapan como un factor que permita mejorar la eficiencia en administración patrimonial del mismo.”

TESIS

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN

presenta:

Claudia Belen Mora Aviles



Uruapan, Michoacán, Septiembre del 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mi Madre, Mina, porque siempre ha estado junto a mi.

A mi Padre, Mariano, por calentar mis manos con las suyas.

A mis Hermanos, Ale y Mariano, por ser mis amigos y compañeros.

A mi Esposo, Héctor, por su infinito amor y paciencia.

A mi Hijo, Rodrigo, por enseñarme el verdadero valor de la vida.

A Dios, por permitirnos estar juntos.

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| I MARCO TEORICO | 09 |
| 1.1 ORGANISMOS SOCIALES | 09 |
| 1.2 EMPRESAS OFICIALES, PUBLICAS Y DEL ESTADO | 11 |
| 1.2.1 PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES | 13 |
| 1.2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL | 16 |
| 1.2.3 NECESIDAD ADMINISTRATIVA DEL AYUNTAMEINTO | 18 |
| 1.3 EL PROCESO ADMINISTRATIVO | 20 |
| 1.3.1 ELEMENTOS DE LA MECANICA ADMINISTRATIVA | 23 |
| 1.3.2 ELEMENTOS DE LA DINAMICA ADMINISTRATIVA | 24 |
| 1.4 LA ADMINISTRACION DE PERSONAL | 26 |
| 1.4.1 OBJETIVOS Y FUNCIONES | 28 |
| 1.4.2 EL RECLUTAMIENTO | 30 |
| 1.4.2.1 FINALIDAD E IMPORTANCIA | 31 |
| 1.4.2.2 FUENTES DEL RECLUTAMIENTO | 31 |
| 1.4.3 SELECCION DE PERSONAL | 32 |
| 1.4.3.1 FINALIDAD E IMPORTANCIA | 33 |
| 1.4.4. ENTRENAMIENTO | 33 |
| 1.4.4.1 DETERMINACION DE LAS NECESIDADES DE ENTRENAMIENTO | 34 |
| II LA ADMINISTRACION MUNICIPAL | 38 |
| 2.1 PATRIMONIO MUNICIPAL | 38 |
| 2.2 ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL | 38 |
| 2.3 LOS INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO | 39 |
| 2.4 EL PRESUPUESTO, LA CONTABILIDAD Y EL GASTO PUBLICO | 42 |
| 2.5 PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL | 45 |

| | | |
|------------|---|----|
| 2.5.1 | INGRESOS | 47 |
| 2.5.2 | EGRESOS | 48 |
| 2.5.3 | PATRIMONIO | 49 |
| 2.5.4 | CONTABILIDAD E INFORMACION FINANCIERA | 49 |
| 2.5.5 | DEUDA | 49 |
| 2.5.6 | CONTROL FINANCIERO | 50 |
| 2.5.7 | RECURSOS HUMANOS | 50 |
| III | HISTORIA DEL MUNICIPIO DE URUAPAN | 52 |
| 3.1 | ACTUALIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE URUAPAN | 57 |
| IV | CASO PRACTICO, METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION | 61 |
| V | PRESENTACION DE RESULTADOS | 67 |
| VI | PROPUESTAS | 83 |
| | BIBLIOGRAFIA | |

INTRODUCCION

El carácter político del municipio mexicano, incoherentemente llamado célula política del federalismo está dado por su pertenencia y sujeción a un poder externo de mayor amplitud que establece regulaciones y controles sobre la comunidad y sobre el que hacer administrativo de los ayuntamientos. De lo anterior derivan la mayor parte de los problemas que en el devenir se han manifestado en una mayor o menor dependencia de los municipios para gobernarse.

La expansión del poder político del Estado ha dado como resultado el control exclusivo de ciertas actividades y recursos, por lo que se dan condiciones para que el municipio pierda paulatinamente su autonomía, y para que el Estado asuma como propias aquellas que antes pertenecían a la comunidad y al municipio.

Si bien lo anterior es una constante en el municipio mexicano, en la década pasada tiene lugar una serie de modificaciones a la legislación municipal, mismas que han abierto las posibilidades para hacer del municipio una entidad más autónoma y activa en la promoción del desarrollo urbano y regional.

Uno de los mayores impulsos hacia el municipio contemplados en las últimas reformas, se puede percibir en la tendencia a fortalecer su capacidad financiera, lo que no quiere decir autonomía administrativa en esta materia. Se reconoce por lo tanto que la debilidad del municipio mexicano se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizacional y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos, como para tener una mayor injerencia en las tareas de desarrollo nacional; las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al municipio son elementos propiciantes de la autonomía municipal, condición del ejercicio político autónomo.

Históricamente la problemática financiera del municipio es resultado de la forma que asume el Estado mexicano para organizarse, donde, en aras del pacto federal, los niveles de gobierno estatal y municipal se supeditan a él para llevar a cabo sus funciones. Una de éstas, la financiera, aparece como centro de constantes debates en torno a la gran sujeción de los municipios, no sólo a la federación, sino también a los estados, lo cual da como resultado situaciones muy similares que afrontan en mayor o menor grado los municipios del país.

En materia de ingresos, los municipios se encuentran inmersos en un sistema de competencias fiscales, el cual tiene lugar al presentarse una

indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, dando paso al problema de la concurrencia tributaria. Los esfuerzos por dar solución al mismo, llevan a la realización de tres Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933 y 1947), iniciándose con ellas el proceso de federalización de impuestos por la vía de reglamentar las actividades y adjudicarse la competencia, otorgando a la vez participaciones. En términos generales, la materia de ingresos municipales se encuentra determinada en nuestra Carta Magna, que en su artículo 115 fracción IV precisa los recursos integradores de su hacienda.

En síntesis, tanto la política financiera como el marco normativo reglamentario en la materia, han significado una fuerte atadura que limita en demasía la función hacendaria.

El principio económico de la escasez de recursos es más aplicable a la hacienda municipal y si a ello le agregamos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, lo que tenemos es una permanente falta de complementación de la oferta de servicios y la demanda de los mismos, manifiesta muchas veces en la disminución del bienestar social de la localidad.

A todo lo anterior se debe aunar el poco tiempo que se encuentran en gobierno los presidentes municipales así como sus funcionarios, ya que

muchos de los planes y programas es poco posible llevarlos a cabo en un tiempo tan corto como son tres años, además de que de un trienio a otro no existe seguimiento a las demandas de la población por lo que la misma tiene que hacer gobierno tras gobierno, solicitudes para resolver sus demandas y problemática, por otro lado muy tristemente se han visto aspectos tales como el deseo de ocupar estos puestos públicos con el único afán de enriquecerse y otra que el personal que ha entrado a laborar ha sido aceptado sólo por el hecho de tener recomendaciones favorables, así como el de invertir el poco dinero con el que cuenta el municipio para realizar obras que solo servirán de lucimiento político para los gobernantes pero no de utilidad para la población.

La veracidad y la oportunidad deben ser características de la contabilidad, por lo que sus sistemas deben fluir eficientemente en toda la organización. Para que esto suceda habrá de existir personal capacitado en el manejo contable y que aproveche al máximo las tecnologías y los instrumentos actualmente disponibles.

El municipio mexicano no se ha caracterizado por promover la actualización permanente de sus funcionarios contables; quienes cumplen con esta función son normalmente personas con muchos años de experiencia pero sin ningún título, o profesionales de esta disciplina con una visión totalmente enfocada al sector privado.

Respecto de la función de control financiero de la hacienda municipal, ésta se lleva a cabo improvisando normas, pues no se cuenta con bases informáticas y contables sólidas, por lo que el sistema de control, concebido como el sistema mediante el cual es posible detectar desviaciones para que éstas sean oportunamente corregidas, pasa a ser sólo un medio para la evaluación y por lo tanto, pierde su esencia misma.

En la teoría administrativa, es requisito indispensable llevar a cabo el control, contando previamente con la planeación de las actividades que se van a cubrir, así como su estructura organizacional. Los municipios presentan grandes deficiencias en la planeación de su desarrollo una estructura administrativa transversal en sus gobiernos que mejor parece ajustarse a sus funciones y al número de funcionarios y empleados de cada municipio.

Por último, los sistemas administrativo en materia de deuda pública parecen no contar o no tener acceso a métodos que evalúen financieramente opciones de crédito ya que el servicio que se paga por dicha deuda ha venido creciendo. Lo sobresaliente de este hecho es que al no captar suficientes recursos por las vías directas, los empréstitos son una salida rápida, aunque demasiado costosa por lo pesado de su carga en las finanzas municipales.

Administrativamente y para fines de análisis, se ha parcializado la función financiera no solo municipal, sino incluso federal en los elementos que la integran. Lo anterior ha traído como consecuencia perder de vista las interrelaciones de dichos elementos y por ende no encontrar en ellos una respuesta a los problemas que se derivan de esta situación.

Se considera a la función financiera municipal como un sistema que integra los componentes de dicha función en un aspecto global: la administración financiera del municipio, por ello se entenderá como un sistema integrado de gestión financiera encargado de poner en operación la política fiscal del municipio. Esta función comprende las funciones básicas de:

- A) Presupuesto (incluye ingresos y gastos).
- B) Patrimonio (administración del activo municipal).
- C) Contabilidad (registro e información financiera)
- D) Deuda (créditos comerciales y de desarrollo).
- E) Control financiero (detección de irregularidades).

Considerar la función financiera de esta manera se aleja un poco del convencionalismo tradicional, sobre todo, tratándose del municipio, ya que en el nivel federal se ha llevado a cabo un esfuerzo por integrar dichos componentes financieros, funcional y organizativamente, en una sola

secretaría de estado que conjunte las funciones hacendarias con las de planeación, programación y presupuesto.

El objetivo de este documento es el de determinar la influencia del personal del Ayuntamiento de Uruapan sobre la administración del mismo comprendido durante el periodo del trienio 1993-1995.

Se presentará como referencia la problemática actual de la administración municipal en México en sus diferentes aspectos, como son los relacionados con ingresos, egresos, patrimonio, contabilidad, deuda, control financiero y sobre todo en cuanto al personal.

De este punto partirán las bases teóricas que sustentan esta investigación, como son la clasificación de organismos sociales, la definición de sus fines de donde se desprende la división en empresas públicas y en privadas.

El municipio es un conjunto de vecinos de una población representado por un ayuntamiento que es definida como una empresa pública la cual persigue objetivos básicos como son la prestación de un servicio público, la atención y representación de la población y para poder llevar a cabo estos

puntos anteriores deberá realizar una correcta administración del patrimonio del municipio.

Una deficiente administración de personal en el H. Ayuntamiento de Uruapan, Michoacán, conlleva a una deficiente administración de los recursos materiales, técnicos y financieros del mismo

Para poder determinar si es correcta la anterior afirmación se analizará la actualidad del ayuntamiento en su departamento de tesorería, ya que este departamento es el centro del movimiento del ayuntamiento, donde se realizan las autorizaciones de gastos, la contabilidad, la recepción de aportaciones y el cobro de servicios, obteniendo los datos necesarios por medio de la observación personal al poder laborar en el ayuntamiento y la aplicación de cuestionarios a funcionarios del mismo ayuntamiento

Por otra parte se realizará un cuestionario único aplicado al encargado de la administración de los recursos humanos, para determinar si el Ayuntamiento cuenta con diversos documentos que son la base para realizar de manera correcta la administración del personal.

I

MARCO TEORICO

La siguiente información presentará diferentes conceptos y teorías que servirán de base para la determinación de la presente investigación.

1.1. ORGANISMOS SOCIALES

Un organismo social o empresa, es la unidad económico social, en la que el capital, trabajo y administración se coordinan para realizar una producción o servicio socialmente útil, de acuerdo a las exigencias del bien común.

Una empresa se puede clasificar según sus fines, los que podemos clasificar de la siguiente manera:

A) Su fin inmediato: es la producción de bienes y servicios para un mercado No hay ninguna empresa que no se establezca para lograr este fin directo, independientemente de los fines que se pretendan llenar con esta producción.

B) Fines mediatos: supone esto, analizar qué se busca con esa producción de bienes y servicios, por lo que se puede hacer aquí una división de lo que será una empresa pública y una privada:

La empresa privada:

Busca la obtención de un beneficio económico mediante la satisfacción de alguna necesidad de orden social o general.

La empresa pública:

Tiene como fin satisfacer una necesidad de carácter general o social. Dentro de este tipo de empresas tenemos tres divisiones importantes que son:

EMPRESAS ESTATALES: Están definidas por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública: Son instituciones públicas autónomas dotadas de jurisdicción y patrimonio propios, cuya creación o atribuciones se regulan por la Ley del Congreso de la Unión o por el decreto del Ejecutivo Federal.

EMPRESAS FEDERALES: Son las pertenecientes a la confederación. Es un sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno de ellos por leyes propias, están sujetos a ciertos casos al Gobierno Central que abarca toda la Nación.

EMPRESAS MUNICIPALES: Son las que abarcan un municipio, es decir un conjunto de vecinos de una población representado por su ayuntamiento.

Los principales objetivos de estas empresas son:

1. La realización de un servicio público.
2. La explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación.
3. La investigación científica y tecnológica para fines de seguridad y asistencia social.

Las empresas además pueden ser:

CENTRALIZADAS: Son las empresas donde el supremo Estado es toda autoridad y quien controla todo. El 100% de su capital es del Estado.

DESCENTRALIZADAS: Son las empresas donde el gobierno supremo del Estado transfiere a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía. Actúan como autónomos.

PARAESTATALES: Están definidas por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Son empresas donde el Estado puede tener una participación mayoritaria o minoritaria.

Las acciones de propiedad únicamente pueden ser suscritas por el Gobierno Federal y designar él mismo a la junta directiva o su órgano equivalente.

1.2. EMPRESAS OFICIALES, PUBLICAS O DEL ESTADO.

Para comprender porqué existen en nuestro país empresas del Estado, se requiere examinar el sistema económico que opera en éste. Podemos

entender por sistema económico al conjunto articulado de esfuerzos y procedimientos previstos y ejecutados mediante los cuales se logra satisfacer las necesidades de un grupo social y hacer que éste tenga un determinado nivel y forma de vida.

Todo sistema económico, además, se apoya en una ideología; produce instituciones sociales características de él y se realiza por medio de procedimientos de realización práctica que llamamos técnicas.

La ideología del sistema define la medida en que se consideran en él la vida humana y su valor, la finalidad de la vida humana y su valor social.

Las instituciones sociales son estructuras creadas por la conveniencia humana mediante las cuales los seres humanos llenan sus necesidades básicas de subsistencia, reproducción, protección e instrucción.

Las técnicas son las reglas o procedimientos aplicados para producir los satisfactores necesarios al grupo social.

Nuestro México, tiene un sistema económico de capitalismo mixto, ya que ha habido la necesidad de regular las operaciones de las empresas mediante leyes fiscales, laborales, administrativas, etc., para hacerlas más útiles a la colectividad. Igualmente ha sido necesario abandonar la teoría del

Estado vigilante y permitir que además de sus funciones tradicionales, el Estado y el Gobierno intervengan directamente como empresarios en el movimiento económico para activarlo y regularlo.

Ello ha dado como resultado que la propiedad privada ya no se considere absoluta, sino algo que debe tenerse como una función social de beneficio general.

En nuestro país, la legislación moderna ha sentado las bases para que el Estado concorra al medio de los negocios, mediante empresas descentralizadas y empresas de participación estatal. Las primeras son desdoblamientos de las funciones de Estado, separadas de su idea de autoridad, las segundas son aquellas operadas por sociedades en las que el Estado es socio principal o minoritario.

1.2.1. PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

El régimen administrativo del municipio está determinado en la Constitución Política de este país; este documento formalmente crea y reconoce al municipio como parte integrante del sistema de gobierno y de la

organización administrativa del Estado Mexicano, y señala a su vez el ámbito de sus atribuciones y competencias.

El apartado que a este nivel de gobierno le dedica la Carta Magna se encuentra en el artículo 115, en cuya fracción I señala que cada municipio será administrado por un ayuntamiento; la fracción II le reconoce personalidad jurídica y capacidad administrativa para el manejo de su patrimonio; La fracción III, a su vez, enuncia los servicios públicos que serán de su responsabilidad administrativa, que se puede atender con el concurso del gobierno estatal convenidos previamente entre ambos niveles de gobierno.

Es conveniente destacar, que esta misma fracción considera la posibilidad de que los municipios amplíen sus servicios, siempre y cuando demuestren su capacidad administrativa y financiera para ello. Por último, la fracción IV de dicho artículo otorga al municipio la libertad para administrar su hacienda, señalándole además, sus respectivas fuentes de ingresos.

La administración municipal se compone de dos tipos de funciones: Las funciones sustantivas, es decir, todas las que tienen que ver con la gestión de los servicios públicos, el desarrollo económico, el desarrollo

urbano y la atención de los intereses comunitarios entre otras autoridades, y las funciones adjetivas que corresponden al carácter instrumental de la función pública, como son: la planeación, la administración hacendaria, de recursos humanos, etc.

Las funciones que deben cumplir los municipios son las siguientes:

- A) **NORMATIVIDAD Y PLANEACIÓN.** El objeto de esta función es fijar las reglas de operación para el resto de las funciones del municipio.
- B) **ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO DE LA PROPIEDAD.** Dentro de esta función se incluyen todas las vinculadas a la conservación y la administración del patrimonio de la sociedad.
- C) **PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.** Función tradicional del Municipio; el artículo 115 Constitucional en su fracción III establece los servicios a cargo del mismo que siendo: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parque y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que la legislatura le permita acorde a sus necesidades y su capacidad administrativa y financiera.
- D) **ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.** Cumplir con esta función implica llevar a cabo toda una serie de actividades tendientes a recabar ingresos para sufragar los gastos ordinarios por el cumplimiento de las funciones aquí señaladas, así como administrar el patrimonio con que cuente el municipio, su registro, contabilidad y el manejo y disposición del endeudamiento.
- E) **REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PARTICULARES.** El gobierno municipal tiene a su cargo el otorgar licencias y permisos para regular y

controlar la actividad de los particulares, para lo cual tendrá que fungir también como inspector y supervisor de los mismos.

F) PROMOCIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL. Actualmente cobra gran relevancia esta función, ya que a través de la misma se establece un vínculo entre la sociedad y el gobierno municipal que le permite a este último comunicar a la sociedad sobre sus intenciones y sus logros, así como recabar las demandas y las necesidades que deberán ser atendidas.

G) ADMINISTRACIÓN GENERAL. Función requerida a la administración interna del ayuntamiento en asuntos tales como personal, servicios generales internos, contraloría, etc.

Como bien se podrá percibir, el cumplir las funciones arriba señaladas implica para el municipio un gran despliegue de acciones que para poder cubrirlas a entera satisfacción requieren de recursos financieros suficientes y oportunos. De la misma manera, si el cumplir con dichas funciones implica gastos, también algunas de ellas generan ingresos, que podrán cubrir total o parcialmente el cumplimiento de éstas, por lo que resulta pertinente determinar cuáles de estas funciones y de que manera se relacionan con las financieras.

1.2.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Artículo 115.

Los estados adoptarán para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las siguientes bases:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que 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.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiesen habitual o transitoriamente.

Se dice que nuestro régimen de gobierno es republicano porque la jefatura del mismo no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular.

Es representativo porque nuestro gobierno es de todos para beneficio de todos; debe designarse un mandatario o representante en forma directa e inmediata por el pueblo.

Es popular porque todo el pueblo interviene en la elección de sus representantes.

1.2.3. NECESIDAD ADMINISTRATIVA DEL AYUNTAMIENTO

El municipio nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera eficaz, en beneficio de los habitantes.

A medida que crece una empresa se va haciendo cada vez más necesario delegar determinadas funciones, con el propósito de que: a) se puedan tomar las decisiones adecuadas al estar cerca del problema, y b) se puedan controlar con más efectividad los resultados de éstas. Lo mismo sucede con el municipio: conforme va creciendo la población, deben instalarse nuevas oficinas, cada vez más especializadas, a fin de satisfacer las necesidades de servicio de las personas.

Es posible que el municipio pueda y deba delegar algunas de sus actividades a empresas privadas para que presten el servicio de manera independiente y con decisiones propias, pero aquél se reserva el derecho de controlar y supervisar las actividades de dichas empresas.

La principal característica de la descentralización consiste en que el funcionario responsable puede tomar sus propias decisiones siempre que respete lo estipulado en las leyes y reglamentos expedidos para normar su actuación, pero no tiene que aceptar órdenes del gobierno estatal o del federal.

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población y, por lo tanto, ésta puede y debe participar en la administración de manera directa (en caso de que una persona sea elegida por votación

popular para desempeñar un cargo administrativo), o indirecta (si ejerce control o supervisión de los actos de las autoridades municipales por medio de la opinión pública).

El municipio no es un poder soberano dentro de un estado, sino una institución descentralizada de los servicios públicos, a la que se ha dado autonomía en el área administrativa.

El municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de la federación, así como ha cumplir los objetivos políticos y económicos del gobierno federal, y los objetivos financieros que le señale el estado. Su autonomía sólo se refiere a la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y a la administración de los bienes que forman su patrimonio.

1.3. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Todo proceso administrativo, por referirse a la actuación de la vida social, es una forma continua inseparable en el que cada parte, cada acto, cada etapa, tienen que estar indisolublemente unidos con los demás, y que, además, se dan de suyo simultáneamente.

Seccionar el proceso administrativo, es prácticamente imposible, en todo momento de la vida de la empresa, se dan, complementándose, influyéndose mutuamente, e integrándose, los diversos aspectos de la administración. Así al hacer planes simultáneamente se esta controlando, dirigiendo, organizando, etc.

Desde un punto de vista meramente conceptual, metodológico y con el fin de estudiar, comprender y aplicar mejor la administración, es conveniente y lógico separar los elementos que en un momento puedan predominar, porque de esta manera se pueden fijar mejor sus reglas, técnicas, etc. facilitando su comprensión y formulando mejor las reglas que influyen en cada aspecto.

Los siguientes son los criterios más seguidos en la división del proceso administrativo:

- A) **División tripartita.** La American Management Association, considera que en la administración existen dos elementos: 1) Planeación y 2) Control. Pero al dividir este último en Organización y Supervisión propone una división tripartita.

Esta división de elementos, además de ser muy amplia tiene el inconveniente de que la organización, como un elemento intermedio no se puede saber si se refiere al como deben de ser las relaciones o al como son de hecho.

B) División en cuatro elementos. Una de las formas más extendidas de agrupar los elementos es quizás la seguida entre otros por Terry; estos elementos son: 1)Planeación, 2)Organización, 3)Ejecución y 4)Control. Una variante de esta clasificación es la de llamar al tercer elemento, en vez de ejecución, dirección, considerando que la ejecución, por parte de quien administra , consiste en dirigir. Tiene esta división la ventaja de ser sencilla, y de estar muy difundida o generalizada.

C) División de cinco elementos. Fayol pone cinco elementos en la administración: 1)Prever, 2)Organizar, 3)Mandar, 4)Coordinar y 5)Controlar.

D) División de Koontz en cinco elementos. Propone una división en los siguientes elementos: 1)Planeación, 2) Organización, 3)Integración, 4)Dirección y 5)Control.

E) División en seis elementos. Urwick, sigue la división de Fayol, descomponiendo tan solo la previsión en previsión y planeación. Y justifica

esto haciendo notar que en los tiempos de Fayol realmente la previsión técnica apenas si consistía en mera adivinación.

1.3.1. ELEMENTOS DE LA MECÁNICA ADMINISTRATIVA

PREVISIÓN. Consiste en la determinación, técnicamente realizada, de los que se desea lograr por medio de un organismo social, y la investigación y la valoración de cuáles serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de acción posibles, por lo que la previsión comprende tres etapas:

1. **Objetivos.:** a esta etapa corresponde fijar los fines
2. **Investigaciones:** se refiere al descubrimiento y análisis de los medios con que puede contarse.
3. **Cursos alternativos:** trata de la adaptación genérica de los medios encontrados, a los fines propuestos, para ver cuantas posibilidades de acción distintas existen.

PLANEACIÓN. Consiste en la determinación del curso concreto de acción que habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de las operaciones necesarias para alcanzarlo, y la fijación de tiempos, unidades, etc., necesarias para su realización. Comprende tres etapas:

1. Políticas: principios para orientar la acción.
2. Procedimientos: secuencia de operaciones o métodos.
3. Programas: fijación de tiempo requerido.

Comprende también presupuestos, que son programas en que se precisan unidades, costos, etc., y diversos tipos de pronósticos.

ORGANIZACIÓN. Se refiere a la estructuración técnica de las relaciones, que debe darse entre las jerarquías, funciones y obligaciones individuales necesarias en un organismo social para su mayor eficiencia. Esta etapa se divide en tres aspectos básicos que son:

1. Jerarquías: Fijar la autoridad y responsabilidad correspondientes a cada nivel.
2. Funciones: La determinación de como deben dividirse las grandes actividades especializadas, necesarias para lograr el fin general.

1.3.2. ELEMENTOS DE LA DINÁMICA ADMINISTRATIVA

INTEGRACIÓN. Consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficaz funcionamiento, escogiéndolos, introduciéndolos, articulándolos y buscando su mejor desarrollo.

Aunque la integración comprende cosas y personas, lógicamente es más importante la de las personas, abarcando:

1. Selección: técnicas para encontrar y escoger los elementos necesarios.
2. Introducción: la mejor manera para lograr que los nuevos elementos se articulen lo mejor y más rápidamente que sea posible al organismo social.
3. Desarrollo: Todo elemento en un organismo social busca y necesita progresar, y mejorar.

DIRECCIÓN. Es impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todas ellas realice de un modo más eficaz los planes señalados. Comprende:

1. Mando o autoridad: Es el principio del que deriva toda la administración y, por lo mismo, su elemento principal, que es la dirección. Se estudia como delegarla y como ejercerla.
2. Comunicación: lleva al centro director todos los elementos que deben conocerse, y de éste, hacia cada órgano o célula, las órdenes de acción necesarias, debidamente coordinadas.
3. Supervisión: la función última de la administración es el ver si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado y mandado.

CONTROL. Consiste en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el

fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes, comprendiendo:

1. Establecimiento de normas: porque sin ellas es imposible hacer la comparación, base de todo control.
2. Operación de los controles: ésta suele ser una función propia de los técnicos especialistas en cada un de ellos.
3. Interpretación de resultados: ésta es una función administrativa, que vuelve a constituir un medio de planeación.

Aunque existe una estrecha relación entre los seis elementos se puede ver más claramente en:

Previsión y planeación: Están ligadas con lo que ha de hacerse.

Organización e integración: Se refiere más al como va a hacerse.

Dirección y control: Se dirigen a ver que se haga y cómo se hizo.

1.4. ADMINISTRACION DE PERSONAL.

Un hombre sólo tiene la capacidad para hacer muchas cosas y alcanzar muchos objetivos. Pero cuando éste se asocia con otros la capacidad de hacer cosas y de alcanzar objetivos se torna mucho mayor. A lo largo de la historia el hombre siempre se asoció para hacer en grupo cosas que solo no podría, surgiendo así las organizaciones sociales.

Durante mucho tiempo, la administración de personal fue conocida como el área de la administración que cuidaba exclusivamente de las admisiones, del pago y de las dimisiones de la mano de obra de las empresas, de acuerdo con la legislación laboral vigente. Ahora la este concepto se ha visto ampliado al ser el área de la administración que se ocupa de la asignación, mantenimiento y desarrollo de todos los recursos humanos de la empresa. Administrar personal significa atraer, mantener y desarrollar personas en la empresa.

Como una consecuencia de la revolución industrial, el número de organizaciones y la magnitud de las mismas experimentaron un gran crecimiento que se tradujo en una mayor complejidad de manejo.

A principios de siglo, a fin d encontrar una solución a este problema Federico Taylor propuso un modelo de organización basado en el principio de la división del trabajo, y mediante el cual se buscaba agrupar actividades de la misma naturaleza bajo la coordinación de un especialista.

Taylor se dio cuenta de que la organización perdía mucho si con anterioridad no se seleccionaba a quienes fueran a desarrollar la tarea . El sistema empleado hasta entonces consistía en que los interesados llegaban al

sitios de trabajo a fin de localizar al capataz, y era éste quien realizaba la selección de una manera empírica, sin seguir ninguna técnica.

Buscando una mayor economía y eficacia, Taylor propuso que el reclutamiento quedara centralizado, con objeto de obtener mejores resultados, surgiendo así las “oficinas de selección”. La influencia de Taylor y sus recomendaciones por la especialización funcional, estimularon en definitiva la idea de un área dedicada específicamente a la administración de recursos humanos

1.4.1. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL.

La administración de personal procura alcanzar varios objetivos de forma simultanea. Algunos de esos objetivos están centrados en la empresa, mientras que otros están centrados en los empleados; entre los principales se encuentran:

- a) Proporcionar a la empresa los recursos humanos más adecuados para su funcionamiento, manteniendolos por largo en la organización.
- b) Proporcionar a los empleados trabajo y ambiente adecuados, de tal manera que se sientan motivados a permanecer y trabajar con dedicación.

- c) Proporcionar condiciones de perfecto ajuste entre los objetivos de la empresa y los objetivos de los empleados.

En otras palabras el objetivo de la administración de personal es desarrollar y administrar políticas, programas y procedimientos para proveer una estructura administrativa eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de progreso, satisfacción en el trabajo y una adecuada seguridad en el mismo desembocando en beneficio de la organización, los trabajadores y la sociedad.

Para lograr estos objetivos, la administración de personal debe de desempeñar las siguientes funciones:

EMPLEO: Lograr que todos los puestos sean cubiertos por el personal idóneo, de acuerdo a una adecuada planeación de recursos humanos. De esta función se desprenden varias sub funciones que son:

Reclutamiento. Buscar y atraer solicitantes capaces para cubrir las vacantes que se presenten.

Selección. Analizar las habilidades y capacidades de los solicitantes a fin de decidir quien tiene mayor potencial para el desempeño de un puesto y posibilidades de un desarrollo futuro, tanto personal como de la organización.

Inducción. Dar toda la información necesaria al nuevo trabajador y realizar todas las actividades permanentes para lograr su rápida incorporación a los grupos sociales que existan en su medio de trabajo, a fin de lograr una identificación entre el nuevo miembro y la organización.

Integración, promoción y transferencia. Asignar a los trabajadores a los puestos en que mejor utilicen sus capacidades. Buscar un desarrollo integral y estar pendiente de movimientos que le permitan una mejor posición para su desarrollo.

Vencimientos de contratos de trabajo. Llegado el caso de término de contratos de trabajo, esto deberá hacerse en la forma más conveniente tanto para la organización como para el trabajador, de acuerdo a la ley.

Administración de salarios. Lograr que todos los trabajadores sean justa y equitativamente compensados mediante sistemas de remuneración racional del trabajo y de acuerdo al esfuerzo, eficiencia, responsabilidad y condiciones de trabajo de cada puesto. La administración de salarios deberá basarse en tabuladores estructurados sobre valuaciones de puestos.

1.4.2. EL RECLUTAMIENTO DEL PERSONAL.

El término reclutamiento tiene su origen en el área militar: el reclutamiento militar es la convocatoria obligada de todo ciudadano que

alcanza determinada edad. En la vida empresarial, el reclutamiento es también una convocatoria, una invitación, pero sin la presentación obligatoria del candidato. Más que eso, el reclutamiento es un sistema de información de las empresas que constituyen el mercado de trabajo y está destinado a los candidatos que pueblan el mercado de mano de obra, para divulgar ofertas de empleo.

1.4.2.1 FINALIDAD E IMPORTANCIA DEL RECLUTAMIENTO.

La finalidad e importancia del reclutamiento es traer candidatos a la empresa. Por tanto, los encargados del reclutamiento deben saber cuáles son las vacantes abiertas en la empresa, localizar donde están los candidatos, verificar como informarlos de las oportunidades de trabajo e interesarlos para presentarse en la empresa.

1.4.2.2. FUENTES DE RECLUTAMIENTO.

Las fuentes de reclutamiento son los lugares donde se presupone estarán localizados los candidatos para la vacante que la empresa ofrece. En este sentido, existen dos especies de fuentes de financiamiento: las fuentes internas que se refiere a los propios empleados de la empresa y las fuentes

externas que se refiere a los candidatos que están en el mercado de mano de obra.

Cuando se trabaja con las fuentes internas, se produce el reclutamiento, que significa cubrir las vacantes de la empresa mediante la promoción o transferencia de sus empleados, trayendo como ventaja la motivación de personal cuando saben que pueden ascender dentro de la empresa gracias a las oportunidades que surgen, pero a cambio se deberán elaborar programas de capacitación y desarrollo de personal para prepararlos para oportunidades más complejas.

Cuando se trabaja con fuentes externas se tiene la ventaja de traer ideas nuevas a la empresa a cambio de un periodo de adaptación.

1.4.3. SELECCION DE PERSONAL.

La selección de personal es al mismo tiempo una comparación y una elección, basándose en las características que el cargo vacante exige de su futuro ocupante con la ayuda de un análisis de puestos. La selección de personal es una comparación entre las cualidades de cada candidato con las exigencias del cargo, y es una elección entre los candidatos comparados.

1.4.3.1. FINALIDAD E IMPORTANCIA.

La finalidad de la selección de personal es escoger a los candidatos más adecuados para los cargos de la empresa. La importancia por otro lado radica en la empresa en la medida en que la provee de las personas calificadas.

1.4.4. ENTRENAMIENTO.

Entrenarse significa prepararse por un esfuerzo físico o mental, para poder desempeñar una labor, pero siendo más específicos se pueden nombrar conceptos tales como: Adiestramiento que es proporcionar destreza en una habilidad adquirida, casi siempre mediante una práctica más o menos prolongada de trabajos de carácter muscular o motriz, y la Capacitación que es la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo.

Las organizaciones tienen en el factor humano el recurso más valioso; sin embargo por las diferencias entre los individuos que las integran así como por el cambio característico de toda organización en desarrollo, es imprescindible adecuar las habilidades del elemento humano con los requisitos de las tareas que desempeña o con las que desempeñará,

surgiendo de esta manera la necesidad de entrenamiento como una de las áreas de responsabilidad del supervisor.

Frente a esta exigencia, surge paralelamente la de lograr el desarrollo del elemento humano que se encuentra a su disposición, a fin de hacerlo más satisfactorio a sí mismo, a su organización y a la comunidad en la que vive, y esto solo es posible e la medida de que ese ser humano adquiera conocimientos y desarrolle sus capacidades, en cuyo caso e entrenamiento es el auxiliar más valioso, debiendo ser sistemático y realizado en tiempo y circunstancias adecuadas.

1.4.4.1. DETERMINACION DE LAS NECESIDADES DE ENTRENAMIENTO

Las necesidades de entrenamiento en las organizaciones representan una carencia en función de una norma, de un patrón, o de un deber ser. Se les conoce también como desviaciones. Así que antes de lanzar programas de entrenamiento, se requiere saber cuáles son las necesidades actuales y futuras. Dicho análisis generalmente está basado en:

A) Índices de eficacia de la organización. Se expresan frecuentemente en términos de contabilidad de costos, siendo el cociente del rendimiento real

sobre el ideal. Aunque dichos índices varían de empresa a empresa, se incluyen por lo general los siguientes factores:

1. Costos de trabajo requeridos para la producción de bienes y servicios.
2. Costos de los materiales necesarios para producirlos.
3. Calidad de bienes y servicios.
4. Utilización de maquinaria y equipo.
5. Costos de distribución
6. Cantidad y costo de los desperdicios.

B) **ANÁLISIS DE LAS OPERACIONES.** Se busca determinar el contenido de trabajo de cada puesto y los requisitos para desempeñarlo de una manera efectiva. A fin de poder entrenar o perfeccionar al personal, debe tenerse en cuenta que es necesario conocer el trabajo que va a enseñarse y para ello establecer qué es el puesto, qué se hace en él, cuáles son las actividades diarias, periódicas y eventuales que realiza, qué habilidades físicas y mentales se precisan para su ejecución, etc. Se requiere, entonces, desmenuzar el puesto en varias partes, de ahí que se utilice el análisis de puestos cuyo objetivo es determinar lo que la persona hace, y lo que debe saber para hacerlo bien.

Generalmente se utiliza este método en líneas de producción en las que el trabajo está muy fraccionado, cuando las normas de calidad exijan una calidad muy alta, o cuando la ejecución de una labor implique riesgos grandes. Este análisis no debe hacerse pensando en las personas que ejecutan el trabajo, sino en concentrarlos en las acciones que se ejecutan para cumplir esa labor. En los puestos se distinguen los elementos que son indispensables para la selección de personal así como para el entrenamiento: acciones materiales que debe realizar el trabajador y requisitos de habilidad, esfuerzo, responsabilidad, conocimientos, etc que debe tener la persona que lo cubra.

C) ANALISIS HUMANO. Se realiza fundamentalmente tomando dos elementos:

1. **Inventario de recursos humanos:** Este tipo de inventario nos indica con que potencial cuenta la empresa en el momento actual y como va a proyectarse en el futuro. Los datos que contiene pueden ser:
 - Número de empleados con que cuenta la organización y categoría de que se trate.
 - Número de empleados que se necesitarán en esa categoría.
 - Edad de cada empleado.

- Nivel de habilidad individual.
- Nivel de conocimiento individual.
- Actitud de cada empleado frente a su trabajo y frente a la empresa.
- Nivel de funcionamiento individual: calidad y cantidad.
- Nivel de habilidad y conocimiento individual para otras tareas.
- Posibles sustituciones para ese puesto dentro de la compañía
- Posibles sustituciones para ese puesto fuera de la compañía.
- Tiempo de capacitación requerido para posibles sustituciones.
- Tiempo de capacitación requerido para un principiante.
- Faltas de asistencia.
- Movimiento de personal en el tiempo dado.

2. **Moral de trabajo en la organización.** Los lineamientos de una organización están en función de las actitudes de sus miembros; si los empleados perciben los sistemas, procedimientos y objetivos de la empresa como un medio para satisfacer sus propias necesidades, la moral que impera es de cooperación y confianza mutuas. Es excepcional encontrar una situación industrial en que haya coincidencia completa entre los objetivos de los empleados y la empresa; también debe ser la excepción un divorcio total.

II

ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

2.1. PATRIMONIO MUNICIPAL.

Se entiende como patrimonio municipal a la totalidad de los bienes y recursos del municipio, incluyendo los bienes materiales como son instalaciones, maquinaria y equipo, vehículos, etc.;, los recursos financieros como aportaciones y recaudaciones; y el recurso humano.

2.2. LA ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.

El sector público en su conjunto y en cualquiera de sus niveles de administración no ha sido capaz de generar tecnologías administrativamente adecuadas que le permitan conocer y valorar con precisión el haber patrimonial.

Se reconoce la complejidad que ello significa, pero también es preciso aclarar que no se han hecho esfuerzos suficientes para superarla. En el ámbito municipal pareciera que habría menos dificultades en este rubro a que los activos con los que cuenta el mayor número de municipios son

considerados menores que los de los estados y no se diga los de la federación, pero aún así se encuentra que al no haber un uso generalizado de técnicas de control y administración de inventarios en casi la totalidad de los municipios, lo más normal es encontrar que no se conoce con precisión el patrimonio con el que cuentan y mucho menos su valor, con ello se tendrá también una pérdida de bienes por abandono y disposiciones ilícitas de éstos así como adquisiciones innecesarias.

2.3. LOS INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO

De acuerdo a la Ley de Ingresos para los municipios del Estado de Michoacán serán los que se obtengan por concepto de:

IMPUESTOS:

I. Del impuesto Predial

- a) Urbano
- b) Rústico
- c) Ejidal
- d) Comunal

II. Del Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

III. Del Impuesto adicional para fomento educativo.

IV. Del Impuesto sobre lotes baldios, sin bardear o falta de banquetas.

V. Del Impuesto sobre rifas, concursos y sorteos.

DERECHOS:

I. Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados.

II. Por licencias de edificación, reparación y restauración de fincas.

III. Por servicios de alumbrado público.

IV. Por abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado.

V. Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas.

VI. Por servicios de panteones.

VII. Por servicios de abasto.

VIII. Por servicios urbanísticos

CONTRIBUCIONES ESPECIALES:

I. De aumento y mejoría específica de la propiedad.

II. De aportación de mejoras.

PRODUCTOS:

- I. Por enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio.
- II. Por arrendamiento de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio.
- III. Por rendimiento o intereses de capital.
- IV. Por explotación de cualquier naturaleza de los bienes y recursos propiedad del municipio.
- V. Por venta de formas valoradas.

PARTICIPACIONES:

- I. Participaciones de ingresos federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y de las disposiciones legales correspondientes.

APROVECHAMIENTOS:

- I. Honorarios y gastos de ejecución.
- II. Recargos.
- III. Multas.
- IV. Reintegros.
- V. Donativos.
- VI. Indemnizaciones a daños a bienes municipales.
- VII. Otros no especificados.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS:

- I. Créditos otorgados por cualquier institución crediticia.
- II. Créditos otorgados por la Federación.
- III. Créditos otorgados por el Estado.
- IV. Créditos otorgados por particulares.

2.4. EL PRESUPUESTO, LA CONTABILIDAD Y EL GASTO PUBLICO DEL AYUNTAMIENTO

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público serán reguladas por la ley del mismo nombre, la que comprenderá el ámbito del Ayuntamiento, y las entidades paramunicipales. Esta normatividad será aplicada por el Ayuntamiento a través de su Presidente Municipal y demás autoridades competentes.

El gasto público municipal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión en obras, transferencias y deuda pública contratada por el municipio a través del Ayuntamiento, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal.

El Presupuesto de Egresos Municipal, comprenderá las previsiones de Gasto Público de acuerdo a los planes y programas del gobierno municipal,

atendiendo al desarrollo integral del municipio. Este presupuesto será el que aprueben los cabildos con base en sus proyectos de ingresos disponibles; dicho proyecto tendrá por objeto ejercer, durante un año, a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos municipales.

Los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de egresos, a más tardar la cuarta semana de diciembre del año anterior al que deben regir, para cuya elaboración deberá considerarse, las actividades prioritarias de sus habitantes; la ampliación de sus servicios públicos; la forma de distribución de la población; la prioridad de la obra pública y sus endeudamientos. Cuando sean Ayuntamiento de reciente elección, dichos presupuestos podrán elaborarse o modificarse para su aprobación, a más tardar 30 días hábiles después de que se constituyan formalmente.

Con el objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad municipal, el Congreso del Estado a través de la Contaduría General de Glosa, dará a conocer con toda oportunidad los sistemas contables, financieros y programáticos que deberán implementarse en los municipios, mismos que tendrán el carácter de obligatorio.

El Tesorero Municipal organizará y llevará la contabilidad del municipio, en la cual incluirá las cuentas para registrar tanto activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos, así como las asignaciones,

compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas del Presupuesto Municipal.

La contabilidad de la Tesorería Municipal se llevará con base acumulativa par determinar gastos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas, con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

El gasto público municipal deberá ejercerse conforme a lo autorizado en cada una de las partidas del presupuesto de egresos.

Ningún gasto podrá efectuarse, sin que exista partida expresa en el gasto público municipal que la autorice. Toda erogación deberá ajustarse estrictamente al concepto de la cuenta que reciba el cargo.

Si algunas de las asignaciones del Presupuesto de Egresos Municipal resultan insuficientes para cubrir las necesidades que originen las funciones encomendadas a la administración municipal, el Ayuntamiento podrá decretar las ampliaciones necesarias en función de la disponibilidad de fondos y previa justificación de las mismas.

2.5. PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

El presupuesto público, por lo regular considerado como una estimación formal de ingresos y egresos para un periodo determinado, en este caso en un municipio, representa el mecanismo mediante el cual, anticipadamente se trata de dar "vialidad" a los planes y programas de los municipios con el fin de alcanzar los objetivos y las metas inicialmente planteados por el Ayuntamiento.

Lo más importante será, por lo tanto, subordinar dicho mecanismo a la función de planeación, pues es en ésta donde se plantearán los objetivos y las metas, así como los programas que deberán realizarse.

Si bien el marco normativo reglamentario faculta a los gobiernos municipales para elaborar su presupuesto de egresos, éste se condiciona a los flujos financieros que autoricen las legislaturas locales, por lo que la planeación a este nivel de administración no cuenta con bases suficientemente sólidas para su formulación y no se diga para su ejecución.

Se supone que un plan municipal es más una preocupación para cumplir requisitos externamente impuestos que para contar con un instrumento eficaz para la toma de decisiones. El problema llega a agudizarse tanto más cuando en la mayoría de los municipios que llegan a

contar con planes de desarrollo estos no funcionan por diversas causas como por ejemplo:

La falta de integración operativa entre los planes estatales de desarrollo y los municipales, porque los últimos tienen que iniciar con retraso la formulación de sus planes para acatarse al marco establecido por los primeros.

Y la existencia de un vacío entre organismos y especialistas en planeación y la población que debe ejecutar el plan y beneficiarse con él.

En materia de egresos, desde el momento en que no se dispone de bases consistentes entre la planeación y la programación de las actividades, ni de una jerarquización prioritaria de éstas, el ejercicio presupuestal resultará inevitablemente desordenado. Una característica común de ello es la traslación constante de recursos entre partidas y el abandono de programas y proyectos muchas de las veces de gran prioridad.

El control que debe ejercerse sobre el presupuesto en acato a los mandatos legales, establece que debe ser de carácter interno y posteriormente externo, este último lo realizan las legislaturas locales por

medio de las Contadurías Mayores del Estado o GLOSA, al revisar la cuenta pública para cada municipio.

El común denominador radica en que un gran número de municipios adolece de mecanismos eficientes de control interno, y que el control legislativo pasa a convertirse más en control político que en control administrativo - financiero.

Como se podrá percibir, el sistema presupuestal de egresos por sí solo da lugar a deficiencias en el manejo y la canalización de los recursos financieros de los municipios, lo cual da como resultado no manejar productivamente el gasto, pues se derrocha o se despilfarra, o simplemente no se ejerce.

2.5.1.INGRESOS

- Federalización del sistema de competencias fiscales.
- Gran dependencia de las participaciones federales.
- Poco peso relativo de fuentes propias.
- Limitantes para ampliar ingresos propios.
- Controles estatales.
- Supeditación a la ley de coordinación fiscal.

- Deficiente recaudación por excepciones.
- Vulnerabilidad administrativa por la cercanía entre autoridades y contribuyentes.
- Ineficacia en la cobranza de créditos fiscales.
- Obsolescencia de padrones.
- Incapacidad técnica del personal para administrar los tributos.
- Poca tecnificación en los procesos de recaudación y administración.
- Alto costo administrativo de recaudación de tributos.

2.5.2. EGRESOS

- Deficiente o nula programación del gasto.
- Indevida reasignación y transferencia de partidas.
- Inconsistencia para jerarquizar y priorizar programas.
- La mayoría de los municipios adolecen de la ley de egresos.
- Por lo general no se obliga al uso de técnicas presupuestales homogéneas.
- Ejercicio presupuestal desordenado.
- Poco o nulo control interno.
- Deficiente control administrativo.
- Normalmente no se cuenta con el personal capacitado para el manejo paraestatal.

2.5.3. PATRIMONIO

- Oscura legislación por el uso indebido del patrimonio municipal.
- No se conoce con precisión el haber patrimonial.
- Pérdida de bienes por abandono.
- Adquisiciones innecesarias.
- Ausencia de control administrativo.
- Generalmente no se usan técnicas de control de inventarios.

2.5.4. CONTABILIDAD E INFORMACIÓN FINANCIERA

- Se ve más como mecanismo de control de información.
- Uso de diferentes técnicas contables.
- Muchos de los municipios carecen de ley de cuenta pública.
- No existe un sistema permanente que permita conocer la situación patrimonial, financiera y presupuestal del municipio.
- Personal improvisado en el manejo contable.
- No se aprovechan las tecnologías disponibles.

2.5.5. DEUDA

- Endeudamiento excesivo que provoca una gran carga financiera.

- Poco uso del recurso crediticio que distrae recursos propios.
- Necesaria aprobación previa de los congresos locales para contratar créditos.
- Necesidad del aval del Gobierno del Estado.
- No se evalúan financieramente las opciones de crédito en la mayoría de las ocasiones.

2.5.6. CONTROL FINANCIERO

- Control sancionador en lugar de preventivo.
- Desarrollo de funciones de control por órganos no controladores.
- Poca voluntad política para vigilar el uso de recursos financieros.
- Poca disponibilidad de las autoridades legales para auditar administraciones anteriores.
- Poca o nula normatividad en esa materia.
- Normas improvisadas de control interno.
- Pérdida de información de periodo a periodo.

2.5.7. RECURSOS HUMANOS.

El personal que labora comúnmente en los ayuntamientos se puede dividir en dos grandes grupos: el personal sindicalizado y el personal de confianza.

En el primero por lo general se encuentra el personal con poca capacitación para la realización de sus actividades y sobre todo existe una sobre población de empleados de oficinas, lo que significa que existen demasiados recursos desperdiciados, lo que además puede provocar que las tareas no sean establecidas de manera adecuada y el servicio que se le presta a la comunidad sea deficiente y por otra parte se encuentran muy pocos empleados para el desarrollo de obras, lo que implica la contratación de mas personal para actividades específicas.

Por otra parte se encuentra el personal que se califica como de confianza, el cual por lo general es el que labora en el ayuntamiento por que la elección del candidato fue favorable, es decir es el personal que entra en funciones al mismo tiempo que el presidente municipal y dura en su cargo el mismo tiempo que son tres años, lo que provoca la pérdida de programas y su seguimiento de un trienio a otro.

III

HISTORIA EL MUNICIPIO DE URUAPAN.

La ciudad de Uruapan, paraíso de Michoacán, vergel edénico, tierra de la eterna primavera, es la cabecera de un distrito político que lleva su mismo nombre. Población que existía con ese mismo nombre y en ese mismo lugar antes de la venida de los españoles, debe a fray Juan de San Miguel el haberse fijado en este sitio gracias a la obra urbanística del fraile franciscano, alrededor de 1553. Está situada en la vertiente sur de la sierra de Uruapan, prolongación de la de Apatzingán, formando parte de eje volcánico. Su altura sobre el nivel del mar se considera de 1634 metros y queda situada a los 19 grados 24_ 46__ de longitud oeste del meridiano de Greenwich, tiene una extensión geográfica que se al norte por Paracho, Charapan, y los Reyes, al sur por Lombardia, al este por Tingambato, Ziracuaretiro y Taretan y al oeste por Nuevo Parangaricutiro. Cuenta con un total de 70 localidades entre tenencias, ejidos, ranchos y comunidades indígenas las cuales dependen del ayuntamiento de esta ciudad, la segunda ciudad del Estado después de Morelia gracias a su vasto campo de acción en cuestión agrocomercial, artesanal y forestal.

Las etimologías del nombre de Uruapan no han dejado de traer problemas, pues cada una de ellas tendrían justificativo en las

características del lugar. La primera de ellas lo pondría en relación con la eterna primavera, vendría su nombre de la palabra purépecha Uruapani palabra que significa el florecer y fructificar de una planta al mismo tiempo, don Eduardo Ruiz asegura que ésta es la raíz correcta del nombre de Uruapan, así lo averiguó entre los indígenas contemporáneos de hace más de un siglo. Una segunda etimología haría derivar el nombre de la palabra Urani que significa, según el padre Maturino Gilberti, jícara. Alude este nombre a una de las artesanías tradicionales de la población y que seguramente deriva desde los tiempos prehispánicos como es la decoración de las jicaras con el sistema propio del aje.

Hay quien quiera hacer derivar la palabra de la raíz Uruata nombre genérico de una especie de frutas a las que pertenece el zapote, el mamey y la misma chirimoya.

Parece más convincente la etimología señalada por don Eduardo Ruiz que se ha visto confirmada por indígenas de distintos rumbos conocedores del idioma. Justamente esa constante floración ha dado fama al lugar ya desde los tiempos primitivos, aún antes de que se pudiera hablar de las artesanías de maque, que aún, siendo de origen prehispánico, tuvieron sus esplendores en la época colonial y se han mantenido hasta nuestros días, siendo común con las de otras poblaciones en las que inclusive recibieron

nombre de algunos de estos trabajos que se realizaron en Uruapan, como es el de las peribanas.

No hay mucho acopio de datos relacionados con la historia de Uruapan. De entre los pocos documentos de los cuales se puede echar mano para su estudio, los hay unos de dudosa autenticidad. Hay además antiguas creencias que han echado fuertes raíces en el pueblo, por lo cual es muy atrevido el contradecirlas, caso concreto tenemos la fundación de esta ciudad, la cual es atribuida a fray Juan de San Miguel, no obstante hay datos arqueológicos, antropológicos y de otra índole que no se pueden ocultar ni dejarlos de dar a conocer en cuanto a que en estas tierras ya había asentamientos humanos, mucho antes de la llegada de fray Juan de San Miguel.

Sin tratar de restar méritos de ninguna especie a quien se dice que es el fundador de Uruapan, es lícito el preguntar ¿quién? O ¿Quiénes? Fueron los más primitivos habitantes de esta tierra del Cupatitzio. No hay mucha precisión al respecto, pero se dice que había aztecas, o tecos, chichimecas, restos de nahoas y de otras tribus o razas, sin faltar desde luego los tarascos, que tan fue así que por la diferencia tanto étnica, de habla o de idioma, costumbre y organización social, no había concordia ni tampoco mucho entendimiento entre tales grupos humanos y por los cual se mantenían en constantes desavenencias y pleitos.

No hace mucho tiempo en que en Uruapan había pleito entre sus habitantes que configuraban los barrios de esta población, por ejemplo los de Santiago no se podían ver con los de San Pedro y éstos tampoco con los de la Magdalena así por el estilo.

Por causas difíciles de precisar Uruapan, ha perdido parte de su material histórico, causa por la cual se dificulta conocer a fondo su pasado, ya que la carencia de datos ha dado lugar a que existan lagunas y por lo cual se ignora lo que pasó entre centuria y centuria en toda su exactitud.

A partir del año de 1533 que marca la llegada de fray Juan de san Miguel se organiza a los indígenas en el sentido habitacional y religioso, pero fray Juan de San Miguel también se interesó por crear un gobierno con el cual se sintieran respetados para de esta manera inculcarles otros principios, constituyendo a Uruapan como una república con régimen federativo, en el que cada barrio era como un Estado que se regía con sus propias leyes, pero que en algunos casos estaba sujeto al gobierno central de la ciudad. Este gobierno estaba dirigido por el Gobernador del pueblo elegido democráticamente por la asamblea del pueblo; fray Juan de San Miguel lo llamaba alcalde.

El ayuntamiento también estaba conformado por alguaciles, un fiscal, cargueros de cada uno de los barrios, los cuales tenían un representante

llamado Prioste, como lo que se le puede llamar ahora cabildo, conformado por todos los indígenas para salvar así los intereses comunes. El alcalde, los alguaciles, el fiscal y los representantes de cada barrio eran elegidos por periodos de un año en el mes de diciembre, la asamblea era celebrada en la Huatápera y se iniciaba con una misa que precedía fray Juan de San Miguel y los representantes de cada barrio que se encontraban en gestión.

Hasta más o menos la mitad del siglo XVIII el pueblo de Uruapan vivía en una completa estabilidad política y civil, cuando el visitador José Gálvez, con autoridad Real, manda reorganizar los gobiernos de las provincias y Uruapan se subleva por considerar perjudicial para la integración de su raza, por lo que el visitador Gálvez se ensaña contra la población, decretando prohibido continuar con el régimen político que conducía al pueblo.

A partir de entonces, y hasta los años de la independencia, Uruapan vivió una total ausencia de vida política, se convirtió en una subdelegación dependiente de la que manejaba a Valladolid (hoy Morelia) que a su vez pertenecía a la delegación de Michoacán. El pueblo solo tenía un comisario o subdelegado, el cual tenía cuatro ayudantes además de un escribano, un lugarteniente y un cuerpo de milicia.

A medida que avanzaba el movimiento de independencia, las formas de gobierno coloniales eran desconocidas y en 1821 cuando es consumada la

independencia se convoca a elecciones para diputados en Michoacán, quedando instalada la primera diputación a principios de 1922, la cual acuerda seguir con el mismo tipo de intendencias para no crear un descontrol dentro de la población.

Es hasta 1825 que Michoacán se divide políticamente en cuatro departamentos o prefecturas y se designa a Uruapan como cabecera de distrito o prefectura de la región sur. Esta organización queda vigente hasta que es promulgada la Constitución de 1917 en la cual quedan anuladas por decreto presidencial todas las prefecturas e indicando que los representantes de los ayuntamientos serían llamados presidentes municipales; siendo electo como primer presidente municipal de Uruapan, Michoacán el C. Eloy Medina González.

3.1. ACTUALIDAD DEL H. AYUNTAMIENTO DE URUAPAN.

Actualmente el H. Ayuntamiento de Uruapan, Michoacán es la primer institución gubernamental que representa a esta ciudad y a otros pueblos cercanos, el que por su carácter reglamentario sienta las bases para el buen funcionamiento de la ciudad a nivel interno y externo. El H. Ayuntamiento se divide en seis departamentos que son:

PRESIDENCIA: Es el primer departamento, siendo su representante el Sr. Presidente Municipal.

SECRETARÍA: Es el departamento encargado de toda la documentación de la institución, generada por cesiones de cabildo, acuerdos, reuniones extraordinarias, etc.

OFICIALÍA MAYOR: Este departamento se encarga de la contratación de empleados, así como de cuidar y resguardar los intereses del ayuntamiento en cuanto a las relaciones laborales.

SINDICATURA: Es este departamento el encargado de resolver los problemas sociales y aspectos jurídicos.

CABILDO: Dirección formada por el cuerpo de regidores que es una comisión de vigilancia no ejecutiva que representa al pueblo, es decir, son los intermediarios entre el pueblo con sus necesidades y el ayuntamiento.

TESORERÍA: Es el departamento responsable de la captación de recursos económicos del ayuntamiento, su campo de acción es tan amplio que se ha

subdividido en varios departamentos que son: departamento de cómputo, de contabilidad, de ingresos, de egresos, de pagos, de impuesto predial, de contraloría interna, de inspectores, estando también a cargo de la administración de la unidad deportiva, del panteón municipal, mercados municipales y rastro municipal.

Además, existen dependencias municipales con supervisión directa del ayuntamiento que son: Dirección de Urbanística, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Promociones Culturales, Dirección de Prensa, Dirección de Seguridad Pública, D.I.F.: , Casa de la Cultura y Capasu.

IV

CASO PRACTICO.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

Para la elaboración del caso práctico de esta tesis se ha estudiado la administración del Ayuntamiento de Uruapan, durante el periodo 1993-1995, y posteriormente se ha hecho una actualización al periodo de 1996-1998.

Para la realización de este caso se utilizó el método de muestreo no aleatorio por conveniencia

A continuación se presentan los cuestionarios que fueron aplicados para la recolección de datos de esta tesis, se determinó utilizar este medio, ya que era más conveniente por cuestiones de tiempo y número de personas a cuestionar. En primer término se presenta el cuestionario aplicado al personal del Ayuntamiento, este se aplicó a empleados de diferentes niveles y diferentes departamentos, así como sindicalizados y de confianza, siendo en total en número de 60, el personal era elegido al azar, es decir a cualquier persona que se encontrara en el lugar y también a personas conocidas personalmente ya que existía cierta renuencia a contestar dicho cuestionario.

6. ¿Quién le dió esta información?
7. ¿Considera en general que el personal que labora en el Ayuntamiento cuenta con los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones?
8. ¿Ha recibido capacitación para el desempeño de sus funciones?
9. ¿Le ha sido de utilidad la capacitación recibida?
10. ¿En que área cree usted es más urgente la capacitación?
11. ¿Sus superiores proveen de un ambiente laboral armonioso?
12. ¿Se encuentra generalmente motivado para el desempeño de sus funciones?
13. ¿Cuál cree usted que sería la mejor forma de motivación al personal?
14. ¿Conoce la forma en que se evalúa su desempeño laboral? ¿Cuál es?
15. ¿Sabe si existe algún procedimiento establecido para el ascenso a mejores puestos? ¿Cuál es?
16. ¿Considera que el sueldo que reciben los trabajadores es el adecuado?
17. ¿Porqué?
18. ¿Cuáles considera que son las fallas más relevantes de la administración de personal en el Ayuntamiento?
19. ¿Cómo las resolvería?

20. ¿Conoce en qué consiste el patrimonio del Ayuntamiento?

CUESTIONARIO 2.

La finalidad de este cuestionario es la de obtener información acerca de si el Ayuntamiento cuenta con los diversos documentos y condiciones que hacen posible la correcta administración de personal y fue aplicado al encargado de la misma que es el Oficial Mayor.

A) Instrucciones: De la siguiente lista señale con una "x" en el paréntesis de la respuesta que corresponda si se cuenta o no con los siguientes documentos.

| | | |
|--|-------|-------|
| 1.Organigrama | si() | no() |
| 2.Análisis de puestos | si() | no() |
| 3.inventario actualizado de personal | si() | no() |
| 4.Manuales de procedimientos | si() | no() |
| 5.Tabulador de sueldos y salarios | si() | no() |
| 6.Métodos de reclutamiento y selección de personal | si() | no() |
| 7.Evaluaciones e inspecciones del desempeño del personal | si() | no() |

8. Planes y programas de capacitación

si () no ()

B) Instrucciones: Las siguientes son preguntas abiertas para que conteste a su criterio.

¿Cuáles son los problemas más comunes que se han presentado en la administración y relaciones con el personal que labora en el ayuntamiento?

¿Qué porcentaje de los ingresos del Ayuntamiento se dedica al pago de nómina?

Para actualización de información se realizó una nueva entrevista con la directora de recursos humanos del periodo de 1996-1998, presentándole la misma lista checable presentada anteriormente y las siguientes preguntas:

1. Entendiendo a la Administración de Personal como la asignación, mantenimiento y desarrollo de los recursos humanos de la empresa; ¿Se realiza de la misma forma con el personal sindicalizado, que con el personal de confianza? ; ¿Cuáles son las diferencias?; ¿Cuáles son las semejanzas?.
2. ¿Cuáles son los problemas más comunes con el personal sindicalizado?
3. ¿Cuáles son los problemas más comunes con el personal de confianza o base?

4. ¿Se tiene planes y programas de capacitación?, ¿En qué área?, ¿Cuál es el principal obstáculo para desarrollarlos?
5. ¿Cuál es su método de reclutamiento y selección de personal?
6. ¿De qué forma se realiza la inducción a nuevos empleados?
7. ¿Cómo se realizan las evaluaciones e inspecciones del desempeño laboral?
8. ¿De que forma se realiza el ascenso de puestos por parte del personal?

V

PRESENTACION DE RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados de los cuestionarios aplicados.

Cuestionario 1 (periodo de 1996-1998)

1. ¿Considera que actualmente el ayuntamiento cuenta con el personal necesario (en cantidad) para el desempeño de sus funciones?

2. ¿Porqué?



En esta gráfica encontramos representado que una mayoría de las personas a quienes se les aplicó el cuestionario piensa que en el ayuntamiento no se cuenta con el personal necesario para sus funciones, al preguntárseles

porqué, los que respondieron que no se cuenta con el personal necesario coincidieron que se tiene un exceso de personal en algunas áreas y carencia de personal en otras, por lo que será necesario realizar un estudio de los departamentos que conforman el ayuntamiento, así como sus necesidades para poder ubicar de manera correcta al personal.

3. ¿Considera que el reclutamiento y la selección de personal realizado por el ayuntamiento es la correcta?

4. ¿Porqué?



Es dentro de la administración comprendida en el periodo de 1996-1998 en el cual se realizó tanto organigramas como análisis de puestos, pero en el momento en que ya se estaban realizando funciones de trienio, por lo que no se aplicaron al inicio de las funciones, es por ello, que los encuestados

coinciden en su mayoría que el reclutamiento y selección de personal no es la adecuada porque de hecho no ha existido, por una parte siendo que el personal es en una gran mayoría sindicalizado, ha continuado laborando y el personal de confianza es parte del equipo asignado por el propio presidente municipal elegido y posteriormente por los funcionarios.

5. Al iniciar sus labores en el Ayuntamiento ¿Recibió la información necesaria sobre la organización y estructura del Ayuntamiento, así como en sus tareas a desempeñar?



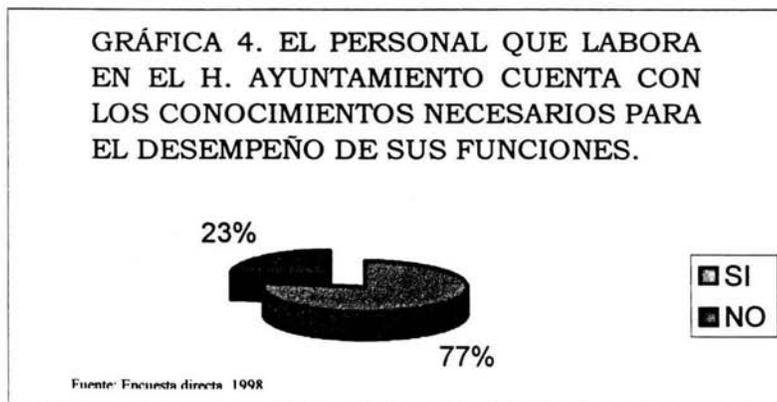
Al iniciar un empleado sus labores en el ayuntamiento es informado principalmente sobre sus labores y sus actividades específicas, mas en su gran mayoría no se les proporciona información sobre la estructura del ayuntamiento ni sobre lo concerniente al patrimonio municipal, por lo que no pueden tener una visión global del ayuntamiento sino parcial en lo referente

a sus actividades, sin saber éstas de que manera influyen sobre las actividades de los demás.

6. ¿Quién le dio esta información?

La información obtenida por parte de los empleados al momento del inicio de sus labores proviene de su jefe inmediato en cuanto a generalidades, pero son los compañeros quienes proporcionan el mayor número de información y capacitación, por lo que en algunos casos dicha información puede no ser del todo correcta.

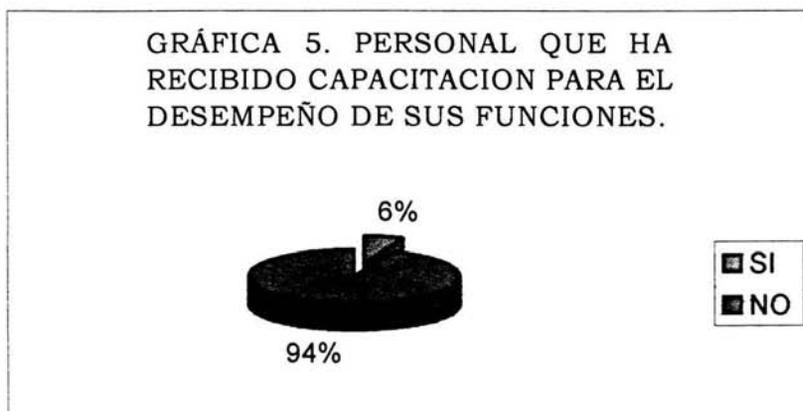
7. ¿Considera en general que el personal que labora en el Ayuntamiento cuenta con los conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones?



Esta pregunta va totalmente ligada con la pregunta 3 y 4 y sus resultados no son tan similares, ya que se piensa que un reclutamiento y selección de

personal adecuado va a derivar por consecuencia en un personal que cuente con los requisitos necesarios para el desempeño de sus funciones, por lo que se puede pensar que aún cuando el reclutamiento y la selección no existan de manera formal existe personal que desarrolla correctamente sus funciones, ya sea porque cuenta con la capacidad intelectual o por la sencillez de sus funciones.

8. ¿Ha recibido capacitación para el desempeño de sus funciones?



Un gran porcentaje de los empleados ha contestado que no recibió capacitación para el desempeño de sus funciones, y cabe aclarar que por parte del ayuntamiento no se recibió dicha capacitación pero si se dio de manera “informal” al ser proporcionada por los mismos compañeros de trabajo, quienes son los que orientan y explican las actividades a realizar para el nuevo empleado, pudiendo correrse el riesgo de que los vicios de los

empleados que ya tienen tiempo trabajando sean “heredadas” a los nuevos empleados.

9. ¿Le ha sido de utilidad la capacitación recibida?

Por parte de los empleados que han recibido capacitación de manera formal, les ha sido de total utilidad la misma, por parte de los empleados que la recibieron de manera “informal” por parte de sus compañeros de trabajo , ha sido efectiva en la mayoría de los casos

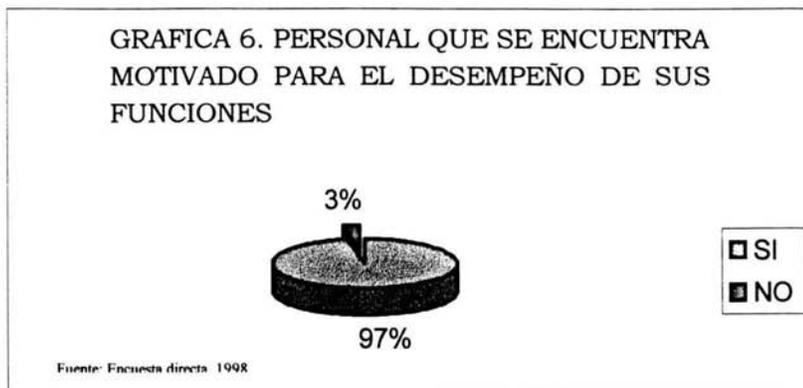
10. ¿En que área cree usted es más urgente la capacitación?

En este punto los resultados resultaron casi por el mismo porcentaje hacia la capacitación de “seguridad Pública” y el otro tanto hacia una capacitación al personal que se encuentra en atención al público para lograr una mejor atención al contribuyente.

11. ¿Sus superiores proveen de un ambiente laboral armonioso?

Esta pregunta fue la única que obtuvo un resultado unánime, ya que el 100% de los entrevistados coinciden en que su jefe les proporciona un ambiente laboral armonioso, quizá los posibles problemas provengan de los mismos compañeros o de factores externos.

12. ¿Se encuentra generalmente motivado para el desempeño de sus funciones?

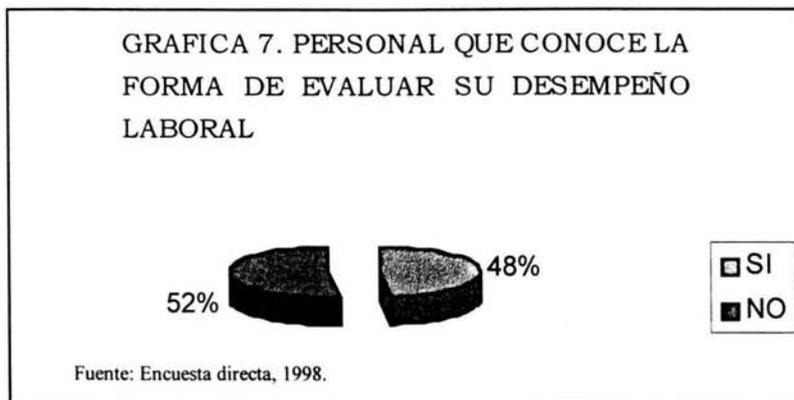


En gran mayoría, los empleados municipales se encuentran generalmente motivados para el desempeño de sus funciones. Cabe hacer mención de que entre los empleados que no se encuentran motivados la causa no es necesariamente por cuestiones laborales, sino en algunos casos personales.

13. ¿Cuál cree usted que sería la mejor forma de motivación al personal?

La respuesta a esta pregunta se divide en dos grupos principales que son: la capacitación y los incentivos por productividad, lo que indica que el personal en su gran mayoría busca retribuciones y superación académica pero en relación a sus propios esfuerzos, es decir, que existe la conciencia de trabajar para poder obtener un mayor beneficio.

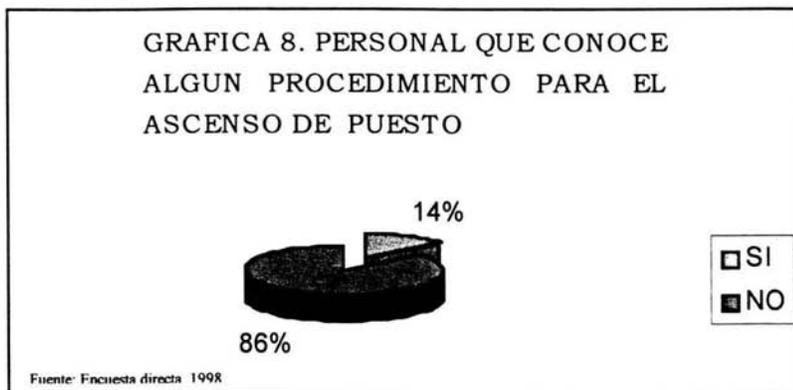
14. ¿Conoce la forma en que se evalúa su desempeño laboral? ¿Cuál es?



Dentro del ayuntamiento, y dentro de cada uno de sus departamentos es el jefe inmediato quien evalúa la productividad del personal a su cargo y se realiza de diversas maneras y en algunos de los departamentos no se realiza. El departamento de Recursos Humanos ha intentado estandarizar una forma de evaluación para todos los departamentos, pero el personal sindicalizado se ha negado a ello por considerarlo contra a sus intereses.

La evaluación de personal por departamento es beneficiosa, pero los resultados de ella no son compartidos con los demás departamentos o con el departamento de recursos humanos, por lo que quedará a responsabilidad del jefe inmediato realizar esta evaluación de forma correcta y realizar las correcciones y las sanciones correspondientes.

15. ¿Sabe si existe algún procedimiento establecido para el ascenso a mejores puestos? ¿Cuál es?

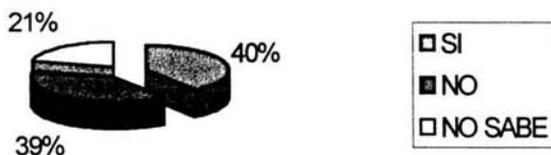


Dentro de los documentos del sindicato de trabajadores del ayuntamiento se encuentra un documento donde se establece la forma del escalafón el cual hasta ahora no se ha aplicado, sin embargo se espera formar una comisión formada por autoridades y representantes sindicales del ayuntamiento para lograr el establecimiento de un sistema de escalafón general.

16. ¿Considera que el sueldo que reciben los trabajadores es el adecuado?

17. ¿Porqué?

GRAFICA 9. PERSONAL QUE CONSIDERA QUE EL SUELDO QUE RECIBEN LOS TRABAJADORES ES EL ADECUADO.



Fuente: Encuesta directa 1998

Esta pregunta es un poco difícil de considerar correctamente, ya que habría que realizar un estudio socioeconómico de los empleados y de la sociedad donde se desarrolla. Pero se encontró que aún cuando se trata de unificar los sueldos existe por principio una diferencia entre los trabajadores sindicalizados y los de confianza y para ninguno de ellos existe un tabulador. Para los trabajadores sindicalizados si se encuentran unificados los sueldos por similitud de tareas y el aumento del mismo se realiza por medio de negociaciones sindicales y en casos excepcionales de manera particular, por otra parte los trabajadores de confianza pueden “negociar” sus sueldo con sus superiores.

18. ¿Cuáles considera que son las fallas más relevantes de la administración de personal en el Ayuntamiento?

Dentro de las consideraciones de las fallas más relevantes de la administración de personal en el ayuntamiento se encontró:

- Falta de capacitación.
- Falta de acercamiento de los funcionarios con los demás empleados.
- Despidos por cuestiones de ideología.
- Falta de comunicación entre áreas
- Desaprovechamiento de conocimientos de algunos empleados.

19. ¿Cómo las resolvería?

- Mayores planes de capacitación
- Aplicando exámenes de aptitud.
- Conciliando intereses
- Realizando análisis de puestos.
- Dando cursos de relaciones humanas.

20. ¿Conoce en qué consiste el patrimonio del Ayuntamiento?

En su mayoría, los empleados del ayuntamiento, aun cuando no fueron capacitados formalmente, tienen conocimientos sobre la conformación del patrimonio municipal, el problema radica en que la mayoría no sabe de que manera influyen sus actividades y las de todo su departamento en el mismo.

GRAFICA 10. PERSONAL QUE CONOCE EN QUE CONSISTE EL PATRIMONIO MUNICIPAL.



Fuente: Encuesta directa 1998

CUESTIONARIO 2 (PERIODO 1993-1995)

A) Instrucciones: De la siguiente lista señale con una "x" en el paréntesis de la respuesta que corresponda si se cuenta o no con los siguientes documentos.

| | | |
|--|-------|-------|
| 1.Organigrama | si() | no(x) |
| 2.Análisis de puestos | si() | no(x) |
| 3.Inventario actualizado de personal | si() | no(x) |
| 4.Manuales de procedimientos | si() | no(x) |
| 5.Tabulador de sueldos y salarios | si() | no(x) |
| 6.Metodos de reclutamiento y selección | si() | no(x) |
| 7.Evaluaciones e inspecciones de desempeño | si() | no(x) |
| 8.Planes y programas de capacitación | si(x) | no() |

B) Instrucciones: Las siguientes son preguntas abiertas para que conteste a su criterio.

¿Cuáles son los problemas más comunes que se han presentado en la administración y relaciones con el personal que labora en el ayuntamiento?

“De los problemas más comunes que tenemos con el personal son la falta de cumplimiento de sus tareas, ya sea por faltas en su trabajo o por no hacer las cosas de manera correcta y por otra parte el problema del sueldo, pues no están conformes con lo que ganan”

¿Qué porcentaje de los ingresos del ayuntamiento se dedica a la nómina?

“No me es posible responder a esta pregunta”.

A continuación se presentan los resultados obtenidos por la explicación de cuestionarios y entrevistas realizados en la administración de 1996-1998.

CUESTIONARIO 2 (PERIODO 1996-1998)

A) Instrucciones: De la siguiente lista señale con una “x” en el paréntesis de la respuesta que corresponda si se cuenta o no con los siguientes documentos.

| | | |
|--|-------|-------|
| 1.Organigrama | si(x) | no() |
| 2.Análisis de puestos | si(x) | no() |
| 3.Inventario actualizado de personal | si(x) | no() |
| 4.Manuales de procedimientos | si(x) | no() |
| 5.Tabulador de sueldos y salarios | si(x) | no() |
| 6.Metodos de reclutamiento y selección | si(x) | no() |
| 7.Evaluaciones e inspecciones de desempeño | si(x) | no() |
| 8.Planes y programas de capacitación | si() | no(x) |

Entrevista:

“En la actual administración se trata de que no existan diferencias en el trato hacia el personal sindicalizado y el de confianza, las diferencias son entre otras que al quedar vacante un puesto dentro del Ayuntamiento se le da prioridad al personal sindicalizado que al de confianza para cubrir esa plaza”

“Los problemas más comunes con el personal sindicalizado son principalmente su apatía, su indisciplina y su afán por protegerse por el sindicato en casos que no deberían, se fijan mucho en cuáles son sus derechos, pero no responden como se debe a sus obligaciones”

“Por otra parte el problema que existe con el personal “de base” o de “confianza”, de debe al hecho de que sienten que por no ser sindicalizado su estabilidad en el trabajo corre más riesgos, es decir, piensan que por no ser sindicalizados cuando exista cambio de gobierno serán despedidos y sin ninguna compensación, pero están equivocados porque por ley se trata de igual forma a personal sindicalizado y al que no lo es, así que todo el personal tiene la misma seguridad en su trabajo”

“Dentro del área de capacitación se tienen planes y programas para todas las áreas, principalmente de alfabetización, actualmente se está enfocando con más fuerza en el área de Seguridad Pública, ya que es donde existen más problemas, así, se han establecido programas del INEA para que los policías

terminen la primaria, secundaria o preparatoria, además de estar apoyados por tres psicólogos y un pedagogo”

“Además de llevarse a cabo este programa, paralelamente se realiza uno sobre desarrollo personal, ya que se ha visto que los empleados tienen muy baja auto estima, pero nos enfrentamos a un gran problema que es la apatía del personal y una forma en que pudimos resolver un poco este problema es el de realizar la capacitación en horario de trabajo para hacerlo de cierta manera obligatorio y que asistan los trabajadores”

“En cuanto al reclutamiento de personal, en realidad no lo hacemos, ya que llegan solicitantes a este departamento aún sin que existan vacantes, por lo que tenemos un archivo con las solicitudes que nos hacen llegar clasificadas por estudios o habilidades y de ahí podemos seleccionar candidatos. Cuando existe una vacante, solicitamos al sindicato nos proporcione a su candidato, ya que tienen la preferencia para la ocupación de puestos, siempre y cuando las características del puesto no estipulen que el personal deberá ser necesariamente de base por el tipo de información a manejar; así, se aplica un examen a el candidato del sindicato y un examen a otra persona elegida por este departamento y se selecciona a la mejor opción según los resultados”

"Existen algunos puntos que no hemos podido todavía establecer como son la inducción a nuevos elementos, sin embargo, cuando existe la disponibilidad del tiempo el jefe inmediato superior del empleado realiza esta función y esperamos pronto realizar un documento de inducción"

"En cuanto a las evaluaciones e inspecciones del desempeño laboral no se ha establecido, pues es muy difícil de lograr, ya que el sindicato o los sindicalizados piensan que es una interferencia y que sólo se busca encontrar posibles errores para poder despedir personal cuando no es éste el caso, pues lo que se busca es mejorar el desempeño"

"La forma de realizar los ascensos de personal no se encuentra formalmente establecido, pero ya se está formando una comisión que nos permita realizarlo de manera adecuada"

VI

PROPUESTAS y COMENTARIOS

El patrimonio municipal está compuesto por los bienes materiales, los recursos financieros y el recurso humano, por lo tanto la administración de personal está incluida dentro de la administración patrimonial, formando el punto más complejo.

Al mismo tiempo que el personal es parte del patrimonio municipal tiene total influencia en él, ya que el personal es el encargado de la recolección y recaudación de contribuciones, es quien continuamente utiliza los bienes muebles e inmuebles en el desempeño de sus labores y son quienes planean y aplican los recursos financieros, por lo tanto, si existen deficiencias en la administración de dicho personal como la falta de capacitación, de dirección de análisis del desempeño entre otros, el desempeño de sus labores no será correcto, por lo que los resultados serán deficientes.

Como en la mayoría de las organizaciones de nuestro país, incluyendo las oficinas del ayuntamiento municipal, existe, desafortunadamente, un continuo conflicto entre sindicato y patrón. En nuestro caso existe casi desde sus inicios una contraposición entre los intereses del sindicato y las

autoridades del Ayuntamiento, cabe mencionar, que no existe necesariamente este problema entre empleados y jefes, sino entre los representantes sindicales y el ayuntamiento, por lo que de inicio se debería obtener una conciliación de intereses de ambos grupos que permitan el desarrollo de actividades que aumenten la productividad del Ayuntamiento, el aprovechamiento de sus recursos y el bienestar de sus trabajadores.

Con relación al departamento de Recursos Humanos es notable el cambio de un trienio a otro en cuanto al desarrollo de documentos que permitan una mejor administración de personal, sin embargo, no es suficiente con la realización de documentos, es necesaria su aplicación y adaptación, así como la aceptación por parte de los trabajadores para que no quede solo en papel.

De igual manera sería conveniente la presentación de un organigrama funcional para la mejor orientación de la población para la resolución de sus necesidades y demandas así como de proveer información sobre las obligaciones de los funcionarios y sus departamentos sobre trámites a realizar y la documentación necesaria para realizarlos.

La capacitación es un punto por demás importante en todos y cada uno de los departamentos y niveles del ayuntamiento, por lo que será necesario realizar planes y programas de capacitación específicos para cada área, ya sean administrativos, contables, de cómputo, adiestramiento físico,

conocimientos tecnológicos, etc. Y generales como puede ser de relaciones humanas, de atención al público, etc. Es necesario que el personal de cualquier nivel esté consciente de la importancia de su trabajo y que la actitud laboral de cada uno de ellos influye de manera favorable o desfavorable en el desempeño de las funciones del Ayuntamiento.

Durante la realización del caso práctico se observó la baja auto estima del personal por lo que es de suma importancia los cursos de superación personal y de capacitación en general, así como planes de incentivos y reconocimientos, pero sobre todo inculcar a cada uno de los trabajadores que su trabajo no es de cajeros, barrenderos, o policías, sino que son “servidores públicos” y como tales su deber es importante, y su obligación la correcta realización de sus tareas y atención al público, lo que puede derivar en mayor captación de recursos y mejora en servicios en el municipio.

Un punto importante es el de inmiscuir e informar a todo el personal acerca de la conformación y estructura del ayuntamiento, cuáles son las funciones de los departamentos, como influyen y cuál es la relación de unos con otros, la adquisición y uso del patrimonio municipal, etc. Todo lo anterior se puede presentar por medio de un manual de bienvenida para los nuevos empleados y como parte de la capacitación a los demás empleados sobre lo que es ser un “servidor público”.

Los planes de capacitación sobre áreas específicas y la inducción a la mentalidad de “servidor público” deberán realizarse a todos los niveles, pero es muy importante que los funcionarios sean quienes los cursen desde sus inicios y a lo largo de toda su gestión ya que de un trienio a otro puede haber poco cambio de personal, sobre todo del sindicalizado, así que el personal ya conoce en su mayoría las tareas a realizar, pero los funcionarios son de recién ingreso cada tres años y en la mayoría de los casos no ha tenido experiencia en la administración municipal, así que será necesaria una buena capacitación desde la cabeza de cada área, ya que la debilidad organizacional y administrativa no permite cubrir los servicios públicos básicos.

Los funcionarios son los representantes de la población, por lo que deben de observar su trabajo como el de un servidor público antes de verlo como un escalón en una carrera política, de la misma manera la población debe exigir y cooperar para que así sea. Debe existir una mayor participación de la sociedad, ya que es obligación del ciudadano votar por una candidato y sus funcionarios y hacer que cumplan con sus obligaciones.

Es necesario visualizar al municipio como parte de un todo par obtener injerencia en las tareas del desarrollo nacional, es decir, se busca no sólo el bienestar de la comunidad sino trascender y que nuestro propio beneficio actúe también como beneficio de nuestro país.

El ayuntamiento por medio de sus funcionarios deberá promover la investigación y estudios tecnológicos para fines de seguridad y asistencia social y aprovechar la ya existente para el mejoramiento de la vida social.

Por todo lo anterior se puede concluir que una deficiente administración de personal conlleva a una deficiente administración de los recursos materiales, técnicos y financieros, pero que esta puede y debe ser corregida como se ha demostrado en posterior caso.

BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1994.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN.

1994.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL.

“LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL”.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

MÉXICO, D.F., 1992.

LEY ORGÁNICA DE MUNICIPIO DE URUAPAN DE PROGRESO.

1992.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO MUNICIPAL.

CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

1993.

LEY DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN

CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

1993.

PRIMER INFORME DE GOBIERNO

LIC. JOSÉ ROBLEDO ESTRADA.

1993

SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO

LIC. JOSÉ ROBLEDO ESTRADA.

1994.

NICOLAS GONZÁLEZ, HUGO.

“ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL”

UNIVERSIDAD ANAHUAC DEL SUR.

MÉXICO, D.F. 1994.