



El Control del Gasto
Municipal Propio
y Derivado
de los Fondos Federales

Ernesto Vega Ochoa

indetec

EL CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL PROPIO Y DERIVADO DE LOS FONDOS FEDERALES

LIC. ERNESTO VEGA OCHOA.



2001

Contenido

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	9
PRIMERA PARTE	
Aspectos Generales	13
1. EL MUNICIPIO	15
1.1. Naturaleza del Municipio.	15
1.2. El Municipio en México.	18
1.3. Fines y Funciones del Municipio.	20
1.4. Estructura Orgánica del Municipio.	22
1.5. La Hacienda Municipal.	23
2. LA FUNCION DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL	27
2.1. Marco de referencia.	27
2.1.1. Función financiera pública.	27
2.1.2. Concepto de gasto público.	28
2.1.3. Clasificaciones del gasto público.	29
2.1.4. Política del gasto público.	32
2.2. Proceso del Gasto Público.	33

2.2.1. La Planeación.	33
2.2.2. La Programación.	35
2.2.3. La Presupuestación.	36
2.2.4. El Ejercicio.	41
2.2.5. La contabilidad y cuenta pública.	41
2.2.6. El control	42
2.2.7. La Evaluación.	42
2.3. Marco Normativo del Proceso del Gasto Público Municipal.	42
3. EL CONTROL COMO FUNCION ADMINISTRATIVA	45
3.1. Marco Teórico.	45
3.1.1. Concepto, finalidades y distinción del control.	45
3.1.2. Ubicación del control en la Teoría Administrativa.	50
3.1.3. Elementos del control.	52
3.1.3.1. El factor humano y el control.	52
3.1.3.2. Elementos objetivos.	57
3.2. Clasificación o Tipología del Control.	68
3.2.1. Por el objeto o la materia a controlar.	68
3.2.2. Por el momento en que se efectúa.	69
3.2.3. Por la relación entre los sujetos controlador y controlado	70
3.2.4. Por la ubicación del sujeto que controla	71
3.2.5. Por su naturaleza	72
3.2.6. Por los fines que persigue.	72
3.2.7. Por sus efectos	73
3.2.8. Por la forma	73
3.2.9. En la función pública	73
3.2.10. Por su "modus operandi"	74
3.2.11. Por los sujetos que la ejercen	74
3.3. Técnicas, medidas, medios, mecanismos, herramientas, instrumentos o métodos de control.	74
3.4. Instauración, instalación, implementación o establecimiento de sistemas de control.	78
3.4.1. Diseño de sistemas de control.	79
3.4.2. Evaluación y selección de técnicas de control.	83

3.5. El contralor y la contraloría.	84
3.6. Relación del control con otras materias.	84

4. EL CONTROL DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL 85

4.1. Disposiciones constitucionales y marco normativo del gasto público.	85
4.2. Competencias de los niveles de gobierno en materia de gasto público.	94
4.3. El gasto público municipal.	94
4.4. El control en la función del gasto público municipal.	97
4.5. Atribuciones de las autoridades en materia de control del gasto público municipal.	98

SEGUNDA PARTE

Aplicacion del Control en el Gasto Publico Municipal 103

1. FUNCIONES GENERALES DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL 105

1.1. El presupuesto como principal instrumento de control del gasto público.	105
1.2. Incidentes en el ejercicio del gasto público municipal.	108
1.3. Formalidades en el ejercicio del gasto público municipal.	113
1.4. Autorizaciones para el ejercicio del gasto.	114
1.5. Administración del efectivo.	114
1.6. Archivo contable gubernamental.	121
1.7. El control del gasto municipal por programas.	121
1.8. Control presupuestal y contabilidad descentralizada.	123
1.9. La Glosa.	124

2. FUNCIONES ESPECIFICAS DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL POR SU OBJETO. 125

2.1. El Control del Gasto Municipal por Servicios Personales.	125
2.2. El Control del Gasto Municipal por Materiales y Suministros.	139
2.3. El Control del Gasto Municipal por Servicios Generales.	152
2.4. El Control del Gasto Municipal por Ayudas, Subsidios y Transferencias.	157
2.5. El Control del Gasto Municipal por Bienes Muebles e Inmuebles.	164
2.6. El Control del Gasto Municipal por Obras Públicas.	168
2.7. El Control del Gasto Municipal por Inversión Financiera.	176
2.8. El Control del Gasto Municipal por Deuda Pública.	179

TERCERA PARTE

Aspectos Especiales del Control del Gasto Público Municipal	183
1. EL CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL DERIVADO DE LOS FONDOS FEDERALES	185
1.1. Concepto.....	185
1.2. Normas generales de control para la aplicación de los fondos federales.	187
1.3. El Control del Fondo para la Infraestructura Social Municipal en la Ley de Coordinación Fiscal.....	191
1.4. El Control del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en la Ley de Coordinación Fiscal.	193
2. EL CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL COORDINADO O CONCERTADO CON LOS ESTADOS Y CON LA FEDERACION	195
2.1. Antecedentes.....	195
2.2. El control de los fondos provenientes de programas federales.....	202
3. EL CONTROL DEL GASTO DE LAS ENTIDADES PARAMUNICIPALES	207
3.1. Las entidades paramunicipales.....	207
3.2. El control del gasto de organismos descentralizados municipales.....	210
3.3. El control del gasto de empresas de participación municipal.....	211
3.4. El control del gasto de fideicomisos públicos municipales.....	212
3.5. Normas comunes para el control del gasto de las entidades paramunicipales.....	213
4. LA CONTRALORIA SOCIAL EN EL GASTO PUBLICO MUNICIPAL.....	215
4.1. Concepto y antecedentes de la contraloría social.....	215
4.2. Manifestaciones de contraloría social en la actualidad.....	218.

Presentación

El cumplimiento de los propósitos del gobierno municipal, requiere de la aplicación de recursos económicos, la cual, algunas veces se refleja de manera inmediata y palpable en el bienestar de la comunidad, incluso en algunas ocasiones se puede descubrir a simple vista, tal es el caso de la obra pública consistente en pavimentación de calles, o arreglo de plazas públicas, parques y jardines. En otras ocasiones, si bien los resultados de la aplicación de los recursos no saltan a la vista, el beneficio se nota en el incremento de la calidad de vida de la comunidad, como suele suceder en la introducción de agua potable o en la instalación de drenaje y alcantarillado. En otras más, el gasto público no se refleja de inmediato, como cuando se destinan los recursos al pago de salarios del personal administrativo del ayuntamiento, o del personal que realiza funciones de inspección, incluso el pago del personal de la policía.

La ciudadanía reclama, con justa razón, que los recursos públicos se apliquen a los fines propios del municipio, y que se dé especial preferencia al gasto que refleje una mejora en el bienestar social. Para responder a este reclamo, la administración pública ha establecido y sigue estableciendo mecanismos de control que permitan el logro de los objetivos y metas programadas, y que eviten desvíos, y en caso de que éstos se presenten, permitan una oportuna corrección.

Con la finalidad de poner a disposición de los funcionarios públicos relacionados con la aplicación del gasto público municipal, una herramienta de apoyo en el control del mismo, Indetec propició la formulación del presente trabajo.

El documento aborda el tema del control desde dos aspectos, primeramente desde el punto de vista de la teoría administrativa, a fin de definir cuáles son los propósitos de esta función, cuáles son los tipos de control existentes, y reconocer los diferentes medios con más frecuencia. El otro aspecto es el relativo al control aplicado a cada tipo de gasto público, para lo cual se utilizó la clasificación por objeto del gasto. Además, se aborda el control de los recursos provenientes de los fondos federales de aportaciones, el control del gasto de las empresas paramunicipales y la contraloría social.

La elaboración del presente trabajo corrió a cargo del Lic. y C. P. Ernesto Vega Ochoa, y se encomendó al Lic. y C. P. Salvador Santana Loza la revisión del mismo, para cerciorarse de que cumpliera con los objetivos del Instituto.

L
La Dirección General.

Introducción

El municipio, para el logro de sus fines públicos, requiere que los recursos económicos de que dispone sean óptimamente utilizados, es decir, debe hacer uso de sus recursos de forma eficiente y eficaz. Esto último ha sido una de las principales preocupaciones ciudadanas, misma que se ha reflejado en una cada vez más amplia y profusa normatividad, tanto jurídica como administrativa, para la adecuada aplicación del gasto público.

Es evidente, sin lugar a dudas, que por amplias que sean las disposiciones jurídicas, éstas serán siempre generales y no podrán, salvo casos excepcionales, ser específicas o casuísticas, porque ello resultaría en leyes voluminosas, que difícilmente cumplirían su objetivo. De tal forma, que la ley delega en la administración pública, concretamente en sus funcionarios y principalmente en el titular del Poder Ejecutivo, facultades para establecer las normas y los procedimientos necesarios para el cumplimiento de las disposiciones legales.

Tomando en cuenta lo anterior, y desde el punto de vista del control del gasto público, resulta que la ley se ocupa de dicha función desde su aspecto general, estableciendo las bases para que la administración la ejecute, por lo que la función de control se encuentra normada jurídicamente por la ley, y administrativamente por las disposiciones emanadas de la propia administración pública.

Los propósitos de este documento son básicamente dos: el primero, es describir de una manera amplia las disposiciones jurídicas relacionadas con el control del gasto público; y la segunda, partiendo de los conceptos de la ciencia administrativa, proponer modelos para el diseño e implementación de técnicas de control enfocadas precisamente al gasto público. El documento se estructura en tres partes y un apartado de anexos.

La Primera Parte: "Aspectos Generales", se compone de cuatro capítulos, en el primero de ellos, denominado "El Municipio", se parte de la naturaleza del municipio y su función pública, así como las bases constitucionales de su funcionamiento y su autonomía de gestión.

En el segundo capítulo: "La Función de Gasto Público", se hace un reconocimiento de los aspectos teóricos del gasto público, se aborda la función del gasto público como un proceso y se hace un breve análisis de cada una de las etapas de dicho proceso.

En el tercer capítulo: "El Control como Función Administrativa", se identifica el concepto de control, su ubicación dentro del proceso administrativo, su interrelación con otras funciones, desde el enfoque de sistemas, sus objetivos y se describen las diferentes técnicas de control.

En el cuarto capítulo: "El Control del Gasto Público Municipal", se destacan las atribuciones de las diferentes autoridades municipales en la materia.

La Segunda Parte: "Aplicación del Control en el Gasto Público Municipal", se conforma de 9 capítulos. El capítulo uno: "El Control General del Gasto Público", se refiere a aquellas funciones que son aplicables de forma general a todos o a varios de los conceptos del gasto público.

En los capítulos 2 al 9 se aborda el control de forma específica para cada concepto del gasto municipal, utilizando la clasificación del gasto por su objeto. En cada uno de estos capítulos se inicia con el concepto de cada tipo de gasto, después se hace una breve mención sobre el marco normativo que los regula, para enseguida hacer un análisis más detallado de los diferentes tipos de gasto que se engloban en cada concepto y, por último, se mencionan algunos mecanismos de control específicos para los mismos.

La Tercera Parte: "Aspectos Especiales de Control del Gasto Público Municipal", se compone de cuatro capítulos.

El capítulo uno: "El Control del Gasto Municipal Derivado de los Fondos Federales", hace referencia a la aplicación del control en el gasto efectuado con recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

En el capítulo dos: "El Control del Gasto Municipal Coordinado o Concertado con los Estados y la Federación", se abordan los sistemas de control que han sido utilizados para estos casos, se aclara que la descentralización del gasto de los recursos del ramo 33, tuvo como antecedentes la descentralización del gasto vía concertación.

En el capítulo tres: "El Control del Gasto de las Entidades Paramunicipales", se visualizan las disposiciones jurídicas de control del gasto aplicables a esas instituciones, en las cuales quedan abarcadas los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Finalmente, en el capítulo cuatro: "La Contraloría Social", se aborda esta nueva forma de control, cuya aplicación se efectúa preponderantemente a través de mecanismos de atención de quejas y denuncias y a través del "contralor social".

**PRIMERA
PARTE**

Aspectos Generales



CAPITULO 1

El Municipio

1.1. NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Se define al Estado como un ente formado por una población que se encuentra asentada en un territorio y que se rige bajo un orden jurídico. La conjunción de esos tres elementos conforman al ente estatal. Rogelio Martínez Vera¹ identifica dos grupos de los elementos del estado, el de los elementos estructurales y el de los elementos atributivos; de los primeros dice que son: la población, el territorio y el gobierno; de los segundos, la soberanía y el orden jurídico.

El pueblo decide organizarse y constituir un estado, de tal forma que crea un poder público soberano o soberanía, así denominada, porque no admite poder superior alguno, soberanía que deposita en un orden jurídico, del que su principal instrumento es la Constitución, ley suprema o primaria que sirve de fundamento para toda la normatividad secundaria.

Es en la Constitución o Carta Magna donde se imprime un reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano, así como el compromiso del estado

¹ *Martínez Vera Rogelio. Fundamentos de Derecho Público, segunda edición, Serie Jurídica, Editorial Mac Gran Hill, México, 1996.*

de respetarlos y salvaguardarlos. Dicho reconocimiento se encuentra plasmado en un apartado denominado "parte dogmática", que contiene las llamadas garantías individuales, las cuales son identificadas en cuatro grupos: de libertad, de igualdad, de seguridad jurídica y de propiedad. Por otra parte, en otro apartado denominado "parte orgánica", la Constitución establece las bases de organización y funcionamiento del estado.

Las características que definen a los estados parten esencialmente de dos conceptos, su forma de estado y su forma de gobierno (órdenes, instancias o niveles de gobierno). Por otra parte, también juega un papel muy importante su estructura organizativa (división de poderes y distribución de potestades).

En cuanto a la forma de estado, a lo largo de la historia se han identificado principalmente dos tipos: los estados absolutistas y las repúblicas. Los estados absolutistas son gobernados por una sola persona, la cual es llamada soberano. Son ejemplos de estados absolutistas: las monarquías, los principados, los imperios, etc. Por lo contrario, las repúblicas se definen a través de dos características principales: los gobernantes son electos, ya sea en forma popular directa o a través de representantes; y su gestión se encuentra limitada a un período determinado.

En cuanto al gobierno de los estados, es posible identificar tres tipos: los estados centrales, modernamente llamados unitarios, las federaciones y las confederaciones. Los estados unitarios se caracterizan por tener un solo gobierno central. Todos los estados absolutistas son centrales, algunas repúblicas también lo son, por ejemplo: Chile y Francia. En las federaciones, diferentes estados se unen y constituyen un nuevo estado; son ejemplo de federaciones: Los Estados Unidos de América, Los Estados Unidos Brasileños y La República Federal Alemana. Las confederaciones son la unión de diferentes estados que constituyen un estado con poderes muy limitados, como ejemplo de confederación está la Comunidad de Estados Independientes (CEI), constituida por los estados antiguamente pertenecientes a la ex-Unión Soviética.

Se ha dicho que las federaciones pueden constituirse por dos vías: por medio de la unión de varios estados soberanos que a través de un pacto llamado federal

constituyen un nuevo estado, también soberano; o por la escisión o fragmentación de un estado, a causa de la cual se crean diversos estados. Esta distinción en el modo en que se constituyen las federaciones, alimenta la discusión sobre la forma en que deben distribuirse las competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

Al constituirse una federación se crean de manera automática dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, naciendo la necesidad de definir cuáles atribuciones le corresponden a cada uno de ellos. Una de las soluciones que se ha dado a la distribución de competencias entre los dos órdenes jurídicos es a través del llamado "principio de reserva", por el cual se conceden facultades a los órganos del gobierno federal de manera exclusiva o concurrente con los estados, y todo lo no otorgado expresamente se entiende reservado a los estados.

Característica de los estados federales es la coexistencia de dos órdenes jurídicos, el de la federación y el de los estados. Esta coexistencia hace necesaria una distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. En la federación los estados miembros no pierden su carácter de soberanos, sino que ceden parte de su soberanía, reservándose potestades.

En cuanto a la estructura organizativa, los estados modernos han adoptado la división de poderes propuesta por el inglés Locke y por el francés Montesquieu, este último en su obra "El Espíritu de las Leyes". Ellos sostenían que la única forma de controlar al poder público era precisamente a través del propio poder público; por lo que éste debía dividirse en diferentes órganos que realizaran funciones diferenciadas y con poderes sobre los otros órganos. En este esquema se dividió el poder público en tres poderes soberanos y delimitados: un poder legislativo, que realiza funciones legislativas, es decir, crea leyes; un poder ejecutivo que las ejecuta, realiza funciones administrativas, por lo que es común escuchar que se diga administración pública, haciendo referencia al poder ejecutivo; y un poder judicial que administra justicia, o sea, que realiza funciones jurisdiccionales.

El municipio aparece como un ente de creación jurídica, con las características comunes a los estados, es decir, población, territorio - limitado a una extensión

menor que la de los estados- y un orden jurídico. Sin embargo, no es concebido como un ente soberano, en cuanto que no crea su propio orden jurídico, sino que se encuentra subordinado al orden jurídico estatal. De tal forma que los municipios son jurídicamente constituidos por el órgano legislativo del estado, el cual le delega facultades. Cabe mencionar que hay quienes no comparten esta idea, pues consideran que el municipio por naturaleza (no por delegación) es un ente estatal y por lo tanto soberano.

1.2. EL MUNICIPIO EN MEXICO

En el caso de México, actualmente rige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, con la cual culminó la revolución social armada iniciada el 20 de noviembre de 1910.

En la parte dogmática de la Constitución Mexicana, plasmada en los artículos 1 al 29, se contienen las llamadas garantías individuales.

En su parte orgánica, localizada en los artículos 30 a 136, la Constitución establece las características del Estado Mexicano: república federal, representativa, popular y democrática, que se encuentra integrada por 31 entidades federativas y un distrito federal, los cuales son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, unidas en una federación, cuyas competencias y facultades se encuentran expresadas en la propia Constitución.

El Supremo Poder Federal se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, conformado por dos cámaras, la Cámara de Diputados o cámara baja y la Cámara de Senadores o cámara alta. El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, denominada Presidente de la República. El Poder Judicial se deposita en un órgano llamado Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a los estados miembros de la federación (entidades federativas), en el pacto federal se obligaron a adoptar la misma forma de organización de la federación, razón por la cual mantienen la división de poderes en su régimen interior. Depositán su poder legislativo en un Congreso, en este caso, unicameral,

también llamado Legislatura local; su poder ejecutivo en una persona, llamada Gobernador o Ejecutivo del Estado; y su poder judicial en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

En virtud del principio de legalidad, una de las garantías de seguridad jurídica, las autoridades solamente pueden hacer aquello que la ley les permita y los particulares todo aquello que la ley no les prohíba. De tal forma que, para que una autoridad pueda actuar es presupuesto indispensable la existencia de una ley que la faculte. Por tal motivo, se comprende que el primer poder que ejerce actos de soberanía es el poder legislativo, pues es quien tiene a su cargo la creación de leyes. Las leyes constriñen el marco de actuación de los poderes ejecutivo y judicial. Aún la actuación del poder legislativo debe sujetarse a las disposiciones legales emitidas por él mismo. Por lo anterior, se dice que la potestad soberana o potestad se encuentra depositada inicialmente en el poder legislativo.

Como consecuencia de lo anterior, el congreso al crear leyes que establecen las atribuciones, facultades y obligaciones de todas las autoridades, sean funcionarios, dependencias, organismos, etc., se convierte en mandante, en su carácter de representante del pueblo soberano, y el ejecutivo en mandatario.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los municipios como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; asimismo establece las bases de funcionamiento de los municipios.

El municipio es la autoridad que se encuentra más cercana a la comunidad y que tiene una mayor interacción con ella, por lo que las autoridades municipales tienen una visión más clara acerca de las necesidades básicas de la comuna. Se ha dicho que los gobiernos nacionales, ocupados en cuestiones que abarcan mayor cobertura territorial, tienden a una natural desatención de los asuntos locales.

En los municipios mexicanos puede notarse una diversidad, atribuible a las diferentes características geográficas, étnicas y demográficas. Esta pluralidad hace necesaria la aplicación de soluciones específicas para las necesidades particulares de cada municipio; esta situación hace del ayuntamiento la autoridad más adecuada para solventarlas.

El México actual es el producto del encuentro de dos culturas, la indígena y la española; en razón de dicho encuentro, las instituciones mexicanas tienen características que son esencialmente el resultado de la fusión de ambas culturas, sin menoscabo de la influencia de otras. El municipio mexicano es un ejemplo de la influencia de dichas culturas.

El municipio mexicano tiene su primordial antecedente en el municipio español. El arribo de los españoles al territorio mexicano, y su posterior conquista por los mismos, ocasionó el arraigo de innumerables instituciones políticas y culturales españolas, que fue fortalecido por el fenómeno del mestizaje entre las etnias indígenas y la española, lo que se evidencia en primer término con la herencia idiomática y religiosa.

El primer municipio fundado en el territorio de la antigua Nueva España, hoy México, y de hecho en el Continente Americano, fue la Villa Rica de la Vera Cruz - hoy Veracruz -, fundado por el conquistador español Hernán Cortés.

En el México independiente, en especial durante la época porfirista, que abarcó un período de cuatro décadas, las tres últimas del siglo XIX y la primera del siglo XX, el municipio mexicano fue sometido a un personaje de triste memoria, el prefecto, que era una autoridad intermedia entre el Gobernador del Estado y las autoridades municipales, y que a la postre degeneró en un jefe político con características caciquiles. Personajes de gran poder e influencia, los prefectos mantuvieron en un estado de postración al municipio; de hecho los abusos ocasionados por estos personajes fueron una de las diversas causas que provocaron el malestar social que finalmente devino en el movimiento armado de 1910.

El constituyente de 1917, consciente de esta situación, consagró la siguiente disposición prohibitiva: "no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos".

1.3. FINES Y FUNCIONES DEL MUNICIPIO

En el marco de la división de poderes, y la consecuente división de funciones relativas a esos poderes, aunado a la característica del municipio como nivel de

gobierno más no como orden jurídico, y con la definición que del municipio hace la propia Constitución, el municipio realiza funciones administrativas. Esto es, al no constituir el municipio un orden jurídico, puesto que sólo lo son el federal y el estatal, no cuenta con una división de poderes y consecuentemente no posee potestades originarias. Las potestades del municipio son derivadas, en virtud de que provienen de las disposiciones de la ley, a diferencia de la potestad originaria que proviene de la soberanía y que se ostenta, en principio, en el poder de crear leyes, lo cual corresponde, en el ámbito local, al poder legislativo del Estado.

La carencia de potestades originarias por parte del ayuntamiento y su limitación a la realización de funciones administrativas no significa la inexistencia de funciones legislativas y jurisdiccionales en el ámbito municipal, sino que al ser los municipios parte integrante de los estados, y base de su división territorial y su organización política y administrativa, se encuentran subordinados al orden jurídico estatal, y por lo tanto, las funciones legislativas relativas al municipio están a cargo de las legislaturas locales y las funciones jurisdiccionales, a cargo del poder judicial del estado.

En cuanto al poder ejecutivo estatal, no tiene ninguna injerencia en la administración municipal, salvo que existan convenios entre los ayuntamientos y el gobierno del estado para la asunción por parte de éste, de determinadas funciones, autorizadas por la Constitución General de la República, entre las que destacan la prestación de servicios públicos (v. gr. tránsito) o la administración de algunas contribuciones (p. ej. predial), aunque siempre con muy definidos requisitos.

Los municipios tienen muy diversas finalidades, entre ellas la prestación de los servicios públicos que la propia Constitución le encomienda, no a título restrictivo sino enunciativo; además, la regulación de actividades de los particulares y otras tales como: la regulación del uso del suelo, preservación ecológica, desarrollo urbano (construcción, demolición, fraccionamiento, división, fusión), creación de reservas territoriales (para el desarrollo urbano, ecológicas), el catastro, etc.

1.4. ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO

El gobierno municipal se encuentra a cargo de un ayuntamiento o cabildo, el cual es un cuerpo colegiado deliberante, conformado por un grupo de personas que se denominan regidores o ediles. Eventualmente, cuando por alguna razón un ayuntamiento es desintegrado, se le sustituye por un concejo municipal nombrado por el congreso del estado. El número de miembros de los ayuntamientos y de los concejos lo determina el congreso del estado por medio de la ley orgánica correspondiente; siendo posible que en un mismo estado los ayuntamientos en diferentes municipios se integren por diferente número de miembros. Los ayuntamientos toman sus acuerdos a través de votación. En todas las sesiones del cabildo deben levantarse actas.

El ayuntamiento para el mejor desarrollo de sus funciones, se organiza a través de comisiones edilicias, a las cuales se les encarga la supervisión de diferentes áreas de competencia del gobierno municipal, tales como hacienda, servicios públicos, cultura, etc. Las comisiones edilicias se integran de un determinado número de regidores; cada regidor puede formar parte de una o varias comisiones.

El presidente municipal, al que se le conoce también como primer edil, primer regidor o primer munícipe, es quien encabeza al ayuntamiento, y a la vez es el ejecutor de los acuerdos del mismo; tiene además a su cargo la administración pública municipal, por lo que puede nombrar y remover a su prudente arbitrio a los funcionarios que lo auxilien en sus funciones. El presidente municipal no comparte la jefatura de la administración municipal con los demás miembros del cabildo. La participación del cabildo en dicha administración se restringe a la aprobación y expedición del reglamento interno, al cual deberán sujetarse todos los funcionarios y empleados municipales.

El síndico es el funcionario que ostenta la representación jurídica del ayuntamiento, además es el representante legal del mismo y debe intervenir en los juicios en que el ayuntamiento sea parte. Algunos estados han establecido que el síndico presida la comisión de hacienda. En otros estados en el síndico recaen responsabilidades de control superior sobre la administración municipal.

El secretario es un funcionario cuya principal función radica en legitimar los acuerdos del cabildo. Todas las actas de las reuniones de cabildo deberán ser firmadas por el secretario del ayuntamiento.

El tesorero municipal, es el funcionario que tiene a su cargo las finanzas municipales, es quien tiene la responsabilidad de la recaudación de ingresos, y la administración y aplicación de los recursos; en algunas entidades federativas, también tiene a su cargo la custodia del patrimonio municipal. Generalmente, el tesorero municipal es nombrado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

El Oficial Mayor tiene a su cargo las funciones administrativas internas del municipio, el se encarga de administrar al personal, de proveer de insumos, materiales y suministros a las demás áreas del municipio y en general del mantenimiento de los edificios administrativos y de los equipos propiedad del ayuntamiento.

El contralor municipal, es el responsable de ejercer el control interno de la administración pública municipal. Entre sus facultades se encuentra fincar responsabilidades de carácter administrativo a los funcionarios y empleados que hubieren incurrido en ellas.

El ayuntamiento cuenta con otras dependencias, que realizan funciones específicas, como son: cultura, deportes, participación ciudadana, obras públicas, servicios públicos, etc.

1.5. LA HACIENDA MUNICIPAL

Es indiscutible que para que el municipio pueda realizar eficazmente sus funciones requiere de autonomía financiera, ésta es y ha sido una inquietud, de las personas preocupadas por los gobiernos locales, no solamente en México, sino en todo el mundo.

En virtud de que la potestad tributaria municipal radica en los congresos locales y no en los ayuntamientos, el constituyente estableció que la aprobación de las

leyes de ingresos de los ayuntamientos sean a cargo de las legislaturas de los estados.

A raíz de la reforma constitucional de febrero de 1983, que entró en vigor en enero de 1984, promovida por el entonces Presidente de la República C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en el marco de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, entre los que destacaban el compromiso para el fortalecimiento municipal, se dió un paso más hacia la autonomía financiera municipal. En dicha reforma, el constituyente dejó definida la forma en que se constituye la hacienda municipal: de los ingresos por los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones que las legislaturas de los estados establezcan a su favor, y en todo caso: a) de las contribuciones inmobiliarias; b) de las participaciones en ingresos federales; y c) de los ingresos por los servicios públicos a su cargo.

El constituyente quiso dejar como un espacio tributario exclusivo de los municipios las llamadas contribuciones inmobiliarias, aunque esa exclusividad es solamente en el ámbito local, es decir, excluye a los estados. El constituyente estableció que los municipios percibirán las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios también obtienen ingresos por rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Otro importante ingreso para las haciendas municipales son las participaciones. De hecho, es el rubro más importante de ingresos. En relación con ellas, la Constitución establece que los congresos locales anualmente determinarán las bases, montos y plazos para su distribución a los municipios. En una gran parte de las entidades federativas los congresos locales han expedido leyes de coordinación, en las que se establecen los mecanismos de distribución de las participaciones, otros congresos han emitido los llamados criterios para la distribución de las participaciones.

Otro importante rubro de ingresos para los municipios lo componen los proveenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo. Entre estos ingresos se encuentran los derechos de agua potable y alcantarillado y los derechos de alumbrado público.

Los municipios pueden obtener ingresos derivados de los bienes que les pertenezcan. Con relación a esta facultad los ayuntamientos podrán realizar actos de muy diversa índole, tales como enajenaciones, arrendamientos, aparcerías, permutas, concesiones, etc.

En el aspecto de los egresos, los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar su propio presupuesto de egresos. El presupuesto de egresos es el documento normativo que establece en qué se gastarán los recursos y hasta qué monto.

Un aspecto muy importante de la hacienda pública municipal es informar a los gobernados de los resultados de la gestión hacendaria del municipio. Este informe se hace a través de un documento denominado cuenta pública, el cual es entregado al congreso local, el que ostenta la representación popular, quienes para aprobarlo se auxilian de un dictamen que emite un órgano técnico auxiliar del congreso: la contaduría mayor de hacienda. La Constitución obliga a que la revisión de la cuenta pública municipal sea efectuada por las legislaturas locales.

CAPITULO 2

La Función del Gasto Municipal

2.1. MARCO DE REFERENCIA

El sistema del gasto público forma parte de un sistema mayor que es el sistema de la hacienda pública, que a su vez forma parte de un macrosistema de la administración pública.

2.1.1. Función Financiera Pública

La actividad financiera de los entes públicos es conocida con el nombre de hacienda pública, ésta abarca todas las funciones relacionadas con la obtención de recursos, su administración y su aplicación a las necesidades públicas. Se considera que la hacienda pública se integra de cuatro apartados: ingreso, egreso o gasto público, patrimonio y deuda pública.

La función de ingreso abarca todas las funciones relacionadas con el registro de contribuyentes, la recaudación, la fiscalización, la cobranza administrativa, la cobranza coactiva, las garantías del interés fiscal y los medios de impugnación.

La función de egreso o gasto público incluye todas las funciones relacionadas con la aplicación de los recursos para la satisfacción de las necesidades públicas:

la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio presupuestal, la contabilidad pública, el informe de cuenta pública, el control del gasto y la evaluación.



Las funciones del patrimonio incluyen la administración financiera, el control de inventarios, el registro de bienes muebles e inmuebles, la adquisición de bienes, su enajenación, concesión, arrendamiento, etc.

La función de deuda pública se relaciona con la concertación de créditos, su autorización, su contratación, la forma de garantizarlo y su pago.

2.1.2. Concepto de Gasto Público

La función del gasto público es aquella que tiene como finalidad aplicar los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades colectivas. Estas son de la más variada naturaleza, y van desde las necesidades más básicas como abasto, agua potable, vivienda, educación, salud, seguridad pública, etc., hasta las más complejas, como comercio exterior, relaciones internacionales, seguridad nacional, etc. Cada una de estas necesidades requerirá de funciones específicas del Estado para su atención. Así, por ejemplo, las necesidades de abasto requerirán

entre otras cosas de actividades de regulación, vigilancia, fomento, etc., mismas que el Estado realizará a través de funciones diversas, tales como legislativas, reglamentarias, de construcción de infraestructura, incluso tal vez de transporación o de concurrencia directa al mercado. Todas estas actividades provocan el uso de recursos económicos, o sea la aplicación de los caudales públicos en gastos diversos, que pueden ser sueldos y salarios, suministros y materiales, muebles e inmuebles, obra pública, etc.

2.1.3. Clasificaciones del Gasto Público

Como se desprende de la definición dada, el pago se hace para adquirir bienes y servicios, a éstos, en la teoría del presupuesto de egresos público, se les nombra "objeto del gasto". Los objetos del gasto son muy diversos, van desde los salarios y prestaciones hasta las amortizaciones y el servicio de la deuda. La clasificación del gasto por su objeto está muy difundida y es utilizada por el gobierno federal, por los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales; estos dos niveles de gobierno la usan con algunas variantes.

La vigente clasificación del gasto por su objeto para la Federación se dio a conocer por oficio circular de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de septiembre de 1995, misma a la que deben ajustarse todas las operaciones presupuestales de la Administración Pública Federal.

La clasificación por objeto del gasto se estructura en tres niveles: **capítulos**, que son los apartados más generales y que se integran por **conceptos**, los que a su vez se desagregan en **partidas**. La clasificación se compone de los siguientes capítulos:

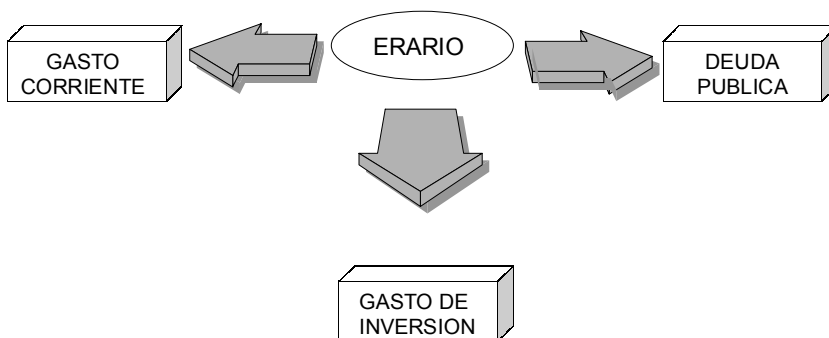
1000	Servicios Personales.
2000	Materiales y Suministros.
3000	Servicios Generales.
4000	Ayudas, Subsidios y Transferencias.
5000	Bienes Muebles e Inmuebles.
6000	Obras Públicas.
7000	Inversión Financiera y Otras Erogaciones.
8000	Participaciones de Ingresos Federales.
9000	Deuda Pública.

Las diferentes clasificaciones del gasto público obedecen a fines prácticos, esencialmente de control (jurídico, político y administrativo), con la clara intención de optimizar y racionalizar la aplicación de los recursos públicos; además de ser útil para su análisis, que a su vez facilita las proyecciones futuras.

Otras clasificaciones son:

- **Administrativa o institucional**, que indica los órganos, dependencias o entidades que ejercen el gasto;
- **Funcional**, que expresa el gasto en relación a las actividades, propósitos y funciones del ente público, las que generalmente se encuentran dispersas entre diferentes entidades gubernamentales; esta clasificación se deriva del Sistema de Cuentas Nacionales;
- **Económica**, es utilizada para conocer el efecto del gasto público en la economía del país, su finalidad es identificar entre el gasto corriente (o de consumo), el de inversión (física y financiera) y el relativo a la deuda pública, las transferencias y las responsabilidades. Esta clasificación permite adoptar decisiones sobre los niveles de gasto de cada rubro en el futuro.

APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PUBLICOS SEGÚN CLASIFICACION ECONOMICA



- **Sectorial**, que obedece a los sectores económicos, sociales y generales que atiende;
- **Por ramos**, que es la utilizada en la presentación del presupuesto de egresos de la Federación, en el cual se identifican tres ramos principales: el ramo central, el ramo general y el ramo paraestatal. El ramo central se conforma a su vez del ramo legislativo, del ramo judicial, y de los ramos administrativos. El ramo legislativo abarca el gasto de la Cámara de Diputados y su Contaduría Mayor de Hacienda -ahora Organo Superior de Fiscalización- y el de la Cámara de Senadores; el ramo judicial abarca el gasto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el de su Consejo de la Judicatura Federal, así como el del Tribunal Federal Electoral; los ramos administrativos incluyen a la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Administrativos y las dependencias del Poder Ejecutivo; los ramos generales son ramos cuya asignación de recursos se prevé en el presupuesto y que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a su cargo; el ramo paraestatal abarca a todas las dependencias paraestatales.
- **Programática**, que toma como base los programas de gobierno, mostrando los requerimientos de gasto para cada programa.

El distinguido Gonzalo Martner¹ agrupa las anteriores clasificaciones del gasto en tres grupos, según los fines que persiguen:

1. De análisis global para fines de política gubernativa: la económica, la funcional y la institucional;
2. Con fines de programación: la institucional, la sectorial y por programas; y
3. Con fines operativos: la administrativa, la de programas y actividades y la de objeto del gasto.

¹ Martner Gonzalo, "Las Clasificaciones del Presupuesto" en: *Planificación y presupuesto por Programas*. Págs. 85 y 86. 18a. edición, Siglo XXI Editores, México, 1991.

De las anteriores clasificaciones, las que han sido adoptadas por la legislación mexicana son: la administrativa, por objeto del gasto, por ramos, la económica y por programas. En el ámbito administrativo se utilizan además la sectorial y la funcional.

2.1.4. Política del Gasto Público

La actividad del Estado se enfrenta a necesidades muy diversas en relación a la comunidad, en virtud de que ésta no es homogénea. Así, tenemos que el país se encuentra inserto dentro de una comunidad internacional que cada vez interactúa de una manera más intensa y estrecha y que requiere mayores atenciones. En lo interno, la comunidad nacional se encuentra integrada por comunidades de variada naturaleza, las cuales podemos observarlas y agruparlas tomando en cuenta sus diferentes características cualitativas, de tal forma que hay comunidades territoriales, en las que se encuentran las comunidades regionales, estatales, locales, rurales, urbanas, en éstas caben las juntas y asociaciones de vecinos; comunidades gremiales, que pueden ser sindicatos obreros, agrupaciones campesinas, colegios de profesionistas, asociaciones y sindicatos patronales, cámaras comerciales, industriales, etc.; comunidades generacionales, que pueden ser infantiles, juveniles, seniles (de la tercera edad), etc.; y muchas otras, entre las que se encuentran las que más recientemente se han manifestado, tales como las organizaciones no gubernamentales, los movimientos ecológicos y de defensa de derechos humanos, sin olvidar desde luego a los partidos políticos. Aún en el mismo sector público se presenta el fenómeno de la asociación, por ejemplo: las asociaciones de municipios, la asociación de organismos de fiscalización superior, etc.

De lo anterior resulta que las necesidades a satisfacer son relativas a cada comunidad, al grado de que cada comunidad puede establecer diferentes prioridades desde su particular posición; un ejemplo de ello puede ser que mientras para algunas comunidades las necesidades de abasto de alimentos y agua son críticas en cambio, la comunidad científica y tecnológica y las empresas de telecomunicaciones podrían considerar prioritario y pugnar por el lanzamiento de satélites artificiales al espacio.

Ante la panorámica antes descrita, resulta de primordial importancia para el Estado la elección minuciosa de las actividades a realizar y de los objetivos a alcanzar, cuidando dejar satisfechos, en la medida de lo posible, a todos los sectores de la población, tarea ardua y difícil. Esta difícil encomienda le corresponde a la denominada política del gasto público, la que a su vez se deriva de la política social y económica. De tal forma que el gasto público se constituye en un instrumento de la política nacional, estatal o municipal, según el ámbito de gobierno, ya que será éste quien tomando en cuenta los requerimientos de los distintos sectores, determine las prioridades, establezca planes y programas para actuar en la solución de los problemas prioritarios y aplique los recursos con apego a esos planes y programas, con respeto al estado de derecho.

Es de notarse, entonces, que la función estatal mantiene una flexibilidad que le permite afrontar las necesidades colectivas de acuerdo a las prioridades actuales (las del momento), al mismo tiempo que guarda un equilibrio, tomando en cuenta las necesidades de mediano y largo plazo, evitando sacrificios generacionales.

Así, la política de gasto público abarca entre otras cosas la definición de lineamientos generales del gasto público, los lineamientos de pagos y la delegación de facultades para ejercer el gasto público.

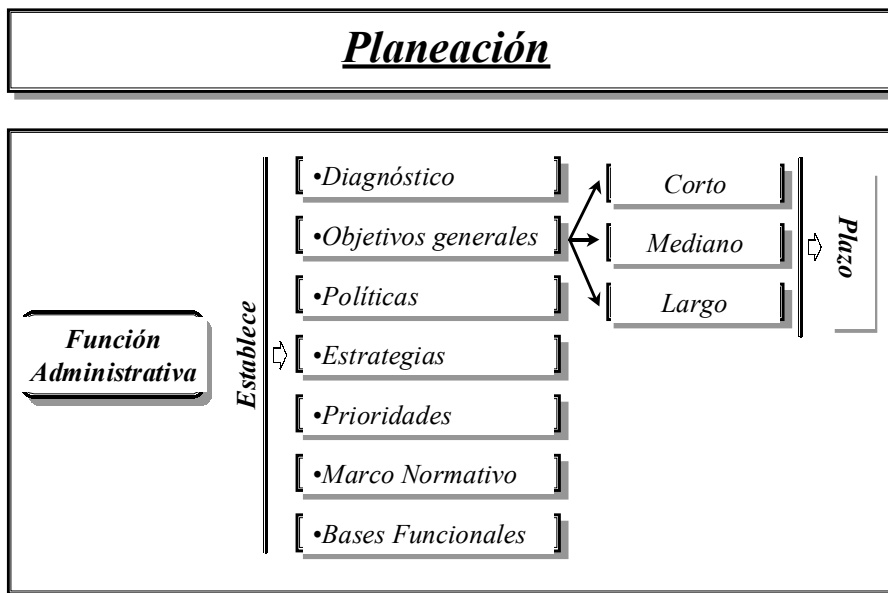
2.2. PROCESO DEL GASTO PUBLICO

La administración del gasto público es también un proceso, en virtud de que se compone de una sucesión de actos que se encuentran encaminados a un solo fin. Esas funciones, actos, fases, etapas o procesos son los siguientes: la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio (también identificado como ejecución, gestión o aplicación), la contabilidad, la cuenta pública, el control y la evaluación. Cabe aclarar que estas funciones también son aplicables a los ingresos.

2.2.1. La Planeación

La planeación es la función administrativa que consiste en obtener un diagnóstico de la situación real, en la determinación de objetivos a corto, mediano y

largo plazo, en la fijación de metas de la administración pública para alcanzar el desarrollo, estableciendo las políticas, definiendo las acciones tanto operativas como estratégicas a realizar por el aparato gubernamental en su conjunto, tomando en consideración las necesidades prioritarias y jerarquizando las demás necesidades públicas.

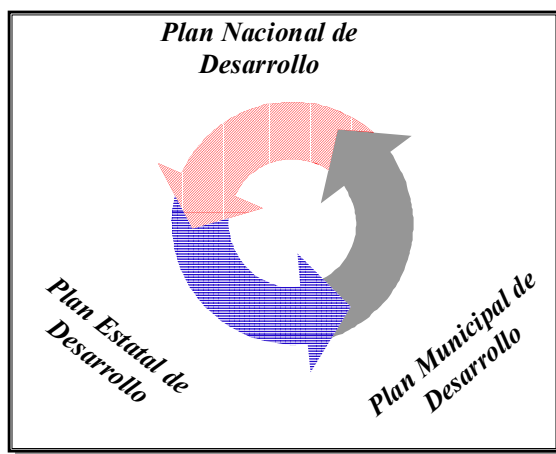


La función de planeación nace ante la necesidad de la administración de prever las situaciones futuras para enfrentarlas eficazmente, convirtiéndose de una administración reactiva, que solamente actuaba según se le presentaban las circunstancias, a una administración planeadora, que es capaz de adelantarse a las circunstancias futuras y prepararse para esperarlas, evitando en lo posible enfrentarse a situaciones críticas.

La planeación en México se institucionalizó a partir de la reforma constitucional al artículo 26 en 1976, por la cual se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo en el que participan todos los sectores del Gobierno Federal y se involucra a los Estados, Municipios y a la sociedad en general. La Ley de Planeación es la que reglamenta y establece las bases de instrumentación del Sistema. Las Entidades Federativas en su régimen interior han establecido Sistemas Estatales de Planeación Democrática y emitido leyes locales de planeación.

El sistema se instrumenta a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, de los Planes Estatales de Desarrollo y de los Planes Municipales de Desarrollo, los que entre sí deben ser congruentes. Asimismo, para establecer la coordinación entre Federación, Estados y Municipios, se formulan entre otros documentos, los actualmente denominados Convenios de Desarrollo Social y por los acuerdos de descentralización, por medio de los cuales funciones federales son asumidas por Estados y Municipios.

Sistema Nacional de Planeación Democrática



Congruencia-Coordinación

2.2.2. La Programación

En la programación, el Estado y sus dependencias, en base a los objetivos y metas trazados en el plan de desarrollo, es decir, en congruencia con éste, orienta sus proyectos y actividades. En esta fase los objetivos y metas generales del plan de desarrollo, se particularizan para convertirse en objetivos y metas específicos para cada dependencia o entidad. Surgen entonces programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, los cuales serán conforme a la entidad o entidades a que se refieran. Asimismo, para la ejecución del plan y los programas referidos, se elaboran programas operativos anuales.

2.2.3. La Presupuestación

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de las necesidades públicas ha motivado una evolución en la administración del gasto público. Así, desde la absoluta discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos en los estados feudales, por parte de los soberanos, hasta nuestros días, existen grandes diferencias.

El más reciente avance, en el devenir histórico de la administración del gasto público, es el de la incorporación de los programas de acción gubernamental en el presupuesto. Esto representa la transición de una forma de gobierno en que los esfuerzos se encontraban dispersos, a una nueva forma en que los esfuerzos están concatenados y se establece un rumbo fijo hacia el cual se encamina, con orden, todo el aparato gubernamental.

La concepción tradicional del presupuesto de egresos era de una simple partida de recursos, que se otorgaba a una dependencia para que la ejerciera en el ámbito de su competencia, de forma más o menos discrecional. Podríamos decir que la aplicación de recursos se hacía a determinados fines, pero sin rumbo, es decir, no existía congruencia entre las diferentes aplicaciones, precisamente porque no existían programas.

En el presente, el presupuesto debe estar íntimamente ligado a los programas de la administración. El presupuesto por programas es consecuencia inmediata de la adopción de la planeación como mecanismo para definir el rumbo gubernamental.

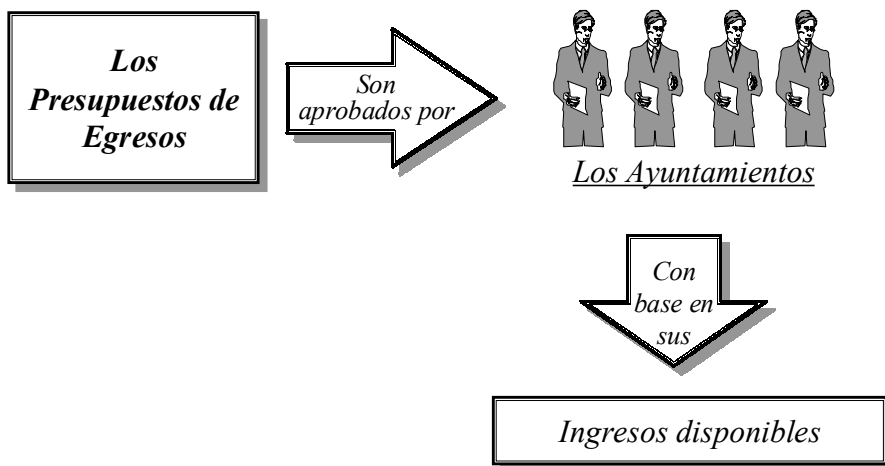
El presupuesto por programas surgió en México, a nivel federal, como consecuencia de la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de diciembre de 1976. Actualmente la mayoría de las Entidades Federativas han adoptado el presupuesto por programas en su legislación local.

La función presupuestaria tiene como fundamento constitucional la obligación ineludible de destinar los rendimientos de las contribuciones al gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, principio consagrado por la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Complementariamente, el artículo 126 de la misma Carta Magna establece la prohibición de hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que se traduce en la obligación de realizar el gasto público con apego a un presupuesto. Por otra parte, éste debe ser aprobado anualmente por el Congreso para un ejercicio fiscal determinado.

Aunque las obligaciones anteriores son hacia el ámbito Federal, las Constituciones Políticas locales las han adoptado para su régimen interior, en congruencia con el régimen federal. De tal suerte que el gasto público que habrá de destinarse a la satisfacción de las necesidades colectivas, sólo podrá hacerse si antes fue previsto por el presupuesto.

En el caso del municipio, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 115 constitucional, por reforma del 3 de febrero de 1983, los ayuntamientos aprobarán su propio presupuesto de egresos.



La función presupuestaria ha sido ampliamente estudiada. De ese estudio han surgido los llamados principios presupuestarios, los cuales han sido adoptados por la legislación que regula los presupuestos públicos. De entre esos principios destacan:

- **Principio de competencia:** El presupuesto debe ser autorizado por el órgano facultado por la ley. En el caso de los estados, el órgano facultado

es el congreso estatal. En el caso de los municipios, la autorización corre a cargo de los ayuntamientos.

- **Principio de universalidad:** Debe incluir todos los ingresos y todos los gastos, es decir, no debe dejar fuera ningún concepto de ingreso o gasto.
- **Principio de unidad:** Debe aprobarse un presupuesto único. El presupuesto es una unidad y por lo tanto debe evitarse la existencia de múltiples presupuestos; esto significa que cuando sea necesario, el presupuesto debe ser modificado y evitarse expedir uno nuevo.
- **Principio de especialidad:**
 - **Especialidad cualitativa o especificación:** Los recursos deben utilizarse exclusivamente en lo aprobado, o sea, en los objetos y programas aprobados.
 - **Especialidad cuantitativa:** El gasto debe ajustarse estrictamente al monto autorizado, es decir, solo debe gastarse hasta el importe de las partidas autorizadas.
 - **Especialidad temporal:** Los gastos deben aplicarse en el período de vigencia del presupuesto, solamente rige para el ejercicio y debe ajustarse a la calendarización autorizada.
- **Principio de equilibrio presupuestal o nivelación:** la totalidad de ingresos debe cubrir la totalidad de gastos y los gastos ordinarios no deben ser financiados con ingresos extraordinarios. No debe existir superávit y los déficits deben disminuirse a su mínima expresión.
- **Principio de no afectación:** Los ingresos no deben destinarse a un gasto específico, salvo que así lo estipule la ley, en forma excepcional. Vincular un ingreso con un gasto genera que el contribuyente cuestione los superávits obtenidos en esa paridad y por lo tanto solicite una reducción de la carga fiscal o una oposición a que las excedencias se apliquen a otros conceptos;

asimismo, cuando existen déficits es frecuente que el contribuyente se oponga a la transferencia de fondos de otras partidas para cubrirlo. Sin embargo, este principio no es absoluto y pueden encontrarse algunos impuestos cuyo rendimiento se destina específicamente a algún concepto de gasto.

- **Principio de publicidad:** El presupuesto debe ser publicado. Es de explorado derecho que las disposiciones normativas deben ser publicadas para que a través de su conocimiento público puedan ser obedecidas. Nadie discute que el presupuesto público tiene características normativas; sin embargo, existe debate sobre si debe considerarse como ley y en consecuencia si puede ser oponible, es decir que si algún particular o sector social podría oponerse al presupuesto, o sea, por la vía judicial dejar sin efecto alguna o algunas de sus partidas.
- **Principio de anualidad:** El presupuesto debe abarcar el período de un año.
- **Principio de racionalidad:** El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y las posibilidades también reales de darles satisfacción.
- **Principio de austeridad:** El presupuesto se debe formular para aplicar los recursos a los gastos estrictamente indispensables, evitando dispendios y gastos suntuosos o innecesarios.

En cuanto a sus actividades, la función presupuestaria se conforma de diferentes etapas:

Etapas previas:

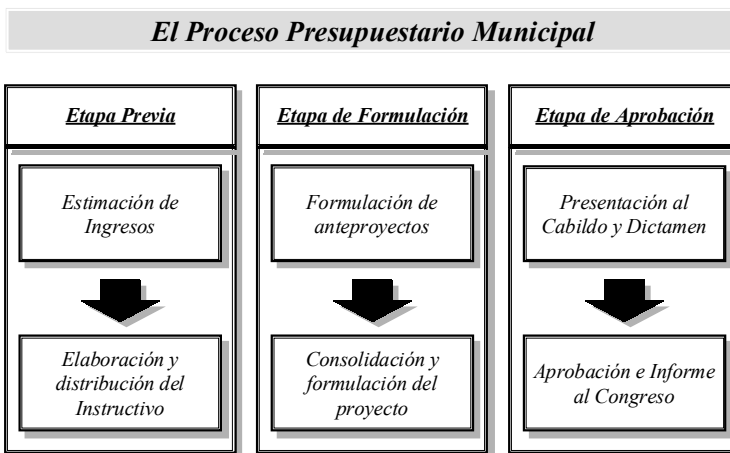
1. Estimación o presupuestación de ingresos y preparación y presentación de iniciativa del proyecto de Ley de ingresos.
2. Preparación del presupuesto de egresos, consistente en la formulación de instructivos para que cada dependencia elabore su propio presupuesto, determinación de pisos y techos financieros, determinación de la estructura programática, etc.

Etapa de formulación del presupuesto de egresos:

1. Formulación de anteproyectos de presupuesto por cada entidad, dependencia o Poder, es decir, se realiza una descentralización presupuestaria.
2. Integración o consolidación de los anteproyectos de las entidades en un solo proyecto estatal.

Etapa de aprobación:

1. Presentación del proyecto del presupuesto al presidente municipal para su sanción.
2. Presentación del proyecto de presupuesto municipal, por el presidente al ayuntamiento para su aprobación.
3. Examen, discusión, modificación, en su caso, y aprobación del presupuesto por el ayuntamiento.
4. Envío de copia del presupuesto aprobado al congreso para su conocimiento.
5. Publicación del Decreto que contenga el presupuesto aprobado, el cual se constituye en obligatorio.



2.2.4. El Ejercicio

La función de ejercicio del gasto público es la realización del gasto, es la aplicación de los caudales públicos en los programas y partidas autorizadas en el presupuesto. El principio rector de esta función es la disciplina presupuestaria, que se resume en lo siguiente: "no debe hacerse pago alguno que no esté previsto en el presupuesto". Así, el gasto a realizar debe ajustarse a los montos autorizados en las partidas; debe asimismo ajustarse al concepto de las partidas y a la calendarización, es decir, a los plazos establecidos. Igualmente, deberá quedar debida constancia del gasto, a través de justificantes y comprobantes.

Las normas relacionadas con el ejercicio del gasto público, prevén la distinta naturaleza de los objetos del gasto, así, tenemos que hay normas especiales para los gastos por servicios personales, es decir, los relacionados con el pago de los servicios y prestaciones a los funcionarios y servidores públicos; los pagos por obras públicas, que deberán sujetarse a contratos y las ministraciones que deberán realizarse según los avances de obra; los pagos por adquisiciones, los que tendrán que estar respaldados por pedidos, etc.

2.2.5. La Contabilidad y la Cuenta Pública

La función de contabilidad es aquella que registra las operaciones económicas del ente público, con la finalidad de generar información financiera que permita la toma de decisiones financieras. La contabilidad permitirá conocer cuando una partida se encuentra a punto de agotarse, o nos expresará el monto que se aplicó a determinado rubro del gasto. La función contable se constituye, por lo anterior, en una herramienta sumamente importante, de ahí que exista la preocupación por que esa función se realice con apego a normas estrictas, estableciendo las bases de su operación, de sus procedimientos y sistemas, etc. La contabilidad también resulta ser un eficiente mecanismo de control.

La cuenta pública es un documento cuya finalidad es la de informar al Congreso Local los resultados de la gestión anual del ente público, cuya materia no solamente abarca los aspectos financieros, sino también la gestión en su conjunto. La cuenta pública abarcará los ingresos, el ejercicio del gasto, la situación de la deuda pública, las variaciones patrimoniales, comentarios sobre la situación eco-

nómica del Estado, etc. Servirá para explicar cómo se realizó la función estatal y si fueron o no alcanzados los objetivos; en su caso, se justificará el por qué no se alcanzaron y si fuese el caso, se aplicarán los procedimientos de responsabilidades para quienes hayan incumplido con las normas legales.

2.2.6. El Control

La función de control tiene como finalidad que el gasto público se ejerza cumpliendo con las diferentes normas aplicables, así como que se encaminen al cumplimiento de los planes y programas.

2.2.7. La Evaluación

La función de evaluación es aquella por medio de la cual se califica la gestión pública, poniendo especial énfasis en los avances en el cumplimiento de los planes y programas, en el alcance de los objetivos. Podría afirmarse que ésta es la función más difícil en cuanto a su realización, pues para lograrla todas las demás funciones del gasto debieron estar técnicamente bien realizadas. Así, para poder establecer el grado en que se logró un objetivo, éste debió haber quedado debidamente plasmado en un programa, haberse destinado determinados recursos en el presupuesto, debió quedar debida constancia de los gastos efectuados y su respectivos registros contables. Poco a poco esta importante función ha ido evolucionando en la gestión pública.

2.3. MARCO NORMATIVO DEL PROCESO DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

La imperiosa necesidad de optimizar los recursos públicos, a fin lograr la mayor eficacia de su aplicación, evitando el desvío de los recursos, ha motivado una extensa normatividad, incluyendo disposiciones constitucionales, tanto federales como locales, así como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.

Esta normatividad abarca esencialmente tres ámbitos, el de las normas materiales y el de las instrumentales, que definen los diferentes conceptos de la función del gasto y la forma en que se ha de aplicar; y el de las orgánicas, que establecen

las atribuciones, responsabilidades, obligaciones, facultades, competencias de los órganos, de los funcionarios y de los servidores públicos.

Es importante mencionar que en el ámbito local, las normas federales son aplicables únicamente cuando se trata de funciones federales asumidas por las entidades federativas, generalmente a través de convenios entre éstas y la Federación, así como con los municipios. Ejemplos de ello se encuentran en materias de salud, educación y desarrollo social.

En el ámbito local, las principales leyes que regulan la materia del gasto público son: la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que regula aspectos generales del gasto público; la Ley de Obras Públicas, regula el gasto por obra pública; la Ley de Adquisiciones, regula el gasto por adquisiciones de bienes muebles e inmuebles; la Ley de Servidores Públicos, que establece las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores de los estados y municipios; etc.

CAPITULO 3

El Control como Función Administrativa

3.1. MARCO TEORICO

En el estudio de cualquier materia resulta necesario comenzar por identificar el concepto en el cual se pretende incursionar, así como su ámbito de aplicación, su contexto o ambiente, sus límites, finalidades, razón de ser, alcances, etc., en nuestro caso se intentará tener como punto de partida para este trabajo, el concepto que abarca la palabra control.

3.1.1. Concepto de control

La gran mayoría de las personas tiene una idea más o menos amplia del significado de la palabra control y de sus derivaciones como controlar, controlado, controlador, etc.; así, cotidianamente se usan muchas expresiones tales como: "tener bajo control", "llevar un control", "fuera de control", "torre de control", "mesa de control", "tablero de control", "control de procesos", etc. Se dice, por ejemplo, que una persona tiene "control de sí misma" cuando es capaz de dominar sus impulsos y actuar con un buen grado de racionalidad; también, con frecuencia se sugiere a otras personas que "controlen sus gastos", queriéndoles decir con esto que no despilfarren su dinero, evitando caer en el consumismo, la dilapidación, el derroche, es decir, que no malgasten sus recursos; también se

escuchan expresiones tales como "control de orden" y "control de la natalidad"; en el ámbito económico, se escucha hablar sobre "control de precios" y "control de cambios"; en el ámbito administrativo, contable y empresarial, se escucha acerca de "control del efectivo o de caja", "control de inventarios", "control de la producción" y otras expresiones muy recientes como "control de calidad" o "control de gestión"; también se escuchan palabras como "contraloría", "contralor", "contralor interno" y hasta "contraloría social", algunas de éstas no parecen tener un significado tan claro para la generalidad de las personas.

Definiciones dadas por algunos diccionarios y glosarios, son las siguientes:

El diccionario Larousse¹ da las siguientes definiciones de control: Comprobación o inspección: el control de una caja. II En sentido figurado, examen, crítica: ser encargado del control de alguien. II Dominio, supremacía: el control del Estado. II Lugar donde se controla: pasar por el control. II Dispositivo para hacer funcionar o comprobar el funcionamiento de una máquina o mecanismo: los controles de una nave espacial. II Control de calidad, comprobación de la calidad y de la observación de las normas de fabricación de un producto. II Control de cambios, intervención del Estado en la compraventa de monedas extranjeras. II Control de conocimientos, prueba para verificar los conocimientos de un alumno. II Control de natalidad o nacimientos, regulación de nacimientos. II Control de precios, fijación y regulación de precios.

Asimismo, la palabra controlar, ofrece como sinónimos: comprobar, inspeccionar, verificar, examinar, revisar, tener bajo su dominio, dominar y dirigir.

Martín Alonso², destacado estudioso de la lengua española, ofrece las siguientes definiciones: Intervención, revisión, coordinación. II Amér. Registro, comprobación. II Psicol. Coordinación de la conducta por acomodación de los centros nerviosos. II C. fisiológico. El que se ejerce sobre las actividades del organismo. II C. automático de volumen. Se basa en la variación de las válvulas amplificativas.

1 *El Pequeño Larousse Ilustrado, edición en lengua española de 1995, por Ramón García-Pelayo y Gross, México.*

2 *Martín Alonso, Diccionario del Español Moderno, segunda reimpresión en México, 1992.*

II Inform. Ingl. Control. En el ordenador digital, elementos que realizan la recuperación de instrucciones, en la secuencia. Control de la Inform. Datos de control. Unidad que se utiliza para identificar, seleccionar o modificar una rutina. II Control panel. Cuadro de control."

Asimismo, para definir la palabra controlar, dice: "tr. Amér. Confrontar, marcar, registrar, inscribir. revisar, fiscalizar."

El Glosario de Términos de la SHCP³, dice respecto de la palabra control: "Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos."

El jurista Jorge Barrera Graf⁴ dice: "La voz control, de reciente aceptación por el Diccionario de la Academia de la Lengua procede del francés -controlé- y significa inspección, fiscalización, intervención: dominio, mando, preponderancia."

Wiener⁵ dice que: "control no es otra cosa que enviar mensajes que produzcan cambios efectivos en el comportamiento del receptor".

Cunningham⁶ define al control de la siguiente manera: "El Control se refiere al conjunto de actividades que aseguran que el desempeño real es acorde al desempeño deseado."

3 *Glosario de Términos Más Usuales en la Administración Pública Federal, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, Subsecretaría de Egresos, SHCP, segunda edición, México, 1998.*

4 *Jorge Barrera Graf, en "Control de Sociedades", en el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, edición de Editorial Porrúa, México, 1991.*

5 *Citado por Fernando del Pozo Navarro, en "La Dirección por Sistemas", Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, México.*

6 *William H. Cunningham, Ramon J. Aldag, Christopher M Swift, en "Introducción a la Administración". Grupo Editorial Iberoamérica, México 1995.*

David⁷ define: "Control se refiere a todas las actividades gerenciales que pretenden asegurar que los resultados reales sean consistentes con los resultados proyectados."

Finalidades del control.

El control puede tener diferentes finalidades, las que pueden ser: la comprobación de que los actos se realizaron con apego a las normas, la activación de mecanismos de corrección, o el fincamiento de responsabilidades.

Stoner y Freeman⁸ dicen: "El administrador debe cerciorarse de que las acciones de los miembros de la organización lleven a la obtención de sus metas. Esta es la función de control ... Mediante la función de control, el administrador mantiene la organización en la vía correcta, sin permitir que se desvíe demasiado de sus metas."

Cunningham⁹, pregunta y responde: "¿Qué es lo que controlan los gerentes en un esfuerzo por cumplir los objetivos? Controlan los recursos humanos, financieros, inventarios y flujos de comunicación.

Se dice que la principal finalidad de un control es la de motivar una acción, en tal sentido los americanos utilizan el adagio "Control is action". La acción depende de una decisión, de tal forma que el control sirve como generador de información para la toma de decisiones. La finalidad de un control es el objetivo que se pretende alcanzar al instalarlo.

Del Pozo manifiesta: "El sistema de control se dirige a poner en marcha un sistema de correcciones sucesivas, que aun siendo de menor importancia absoluta, permiten, como indican Cyert y March, que la planificación de la empresa repose más en esas correcciones sucesivas que en los planes a largo plazo."¹⁰

7 Fred R. David, en "Conceptos de Administración Estratégica", quinta edición en español, Prentice Hall Interamericana, México, 1998, pág. 163.

8 Stoner y Freeman, Op. Cit. p. 10.

9 Cunningham et al. Op. Cit. pág. 149.

10 Del Pozo, Op. Cit. p. 211.

Una importante reflexión sobre el control es la que hacen Johnson, Kast y Rosenweig:¹¹ "El control no es un fin en sí mismo". Coincidente con ellos Terry explica: "El control debe estar orientado objetivamente. Está diseñado para hacer que la gente haga lo que debe hacerse para satisfacer el objetivo. Esto también quiere decir que el control no es una finalidad en sí mismo, sino un medio para llegar a un fin. El control, en el significado formal del término en administración, no existe sin planeación, organización y ejecución previas."

Entre las finalidades del sistema de control, se encuentran:

- La validación de lo efectuado con lo proyectado, y su apego y congruencia con las normas.
- La detección de irregularidades, que pueden ser básicamente de dos tipos: desvíos dañosos, es decir los desvíos que producen algún daño, afectación, transgresión, atentado; y los desvíos que no causan perjuicio, agravio o daño.
- La formulación de observaciones y recomendaciones.
- El fincamiento de responsabilidades.
- La retroalimentación para la evolución de los sistemas, métodos, procedimientos, medidas de control - ya sea su modernización o su simplificación- así como para los proceso de planeación, programación y presupuestación.

Distinción del control.

Como sucede en distintas materias, en que una parte es llamada con el nombre del todo, fenómeno especie del género semántico denominado metonimia, con el control sucede frecuentemente, de tal manera que es común escuchar que se llame control a una norma, o un mecanismo, los que propiamente dichos no constituyen el control sino solamente parte del mismo.

11 *Johnson, Kast y Rosenweig, citados por Del Pozo, Op. Cit. p*

3.1.2. Ubicación del Control en la Teoría Administrativa

Los precursores de la ciencia administrativa, mencionaban que la administración funcionaba como un proceso y que, como todo proceso, se componía de diferentes etapas. Aunque los teóricos de la administración no lograron ponerse de acuerdo respecto de cuáles eran esas etapas, se puede fácilmente apreciar que todos coincidían en lo esencial y solamente diferían respecto del número de las etapas y los nombres con que las designaban. De la forma más simple, puede decirse que la administración se conforma esencialmente de tres etapas: la planeación o etapa preoperativa, la operación y el control.

LA ADMINISTRACION COMO PROCESO

ETAPAS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

PLANEACION.

OPERACIÓN.

CONTROL.

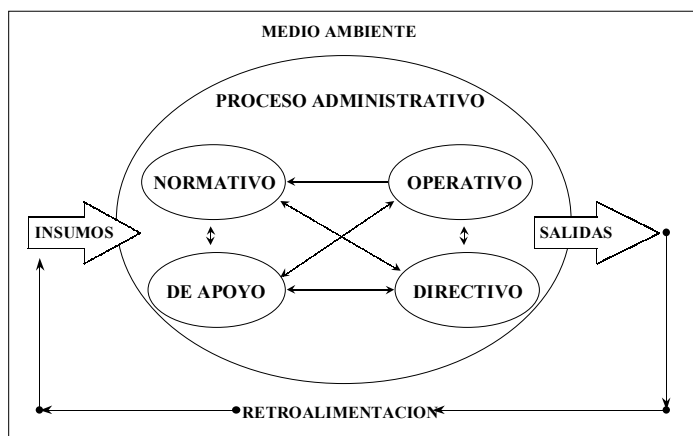
De esta forma se aprecia a la etapa de control como una etapa posterior a la operación; sin embargo, en el desarrollo de la teoría administrativa se ha abandonado esa concepción, teniendo como principal argumento que los controles posteriores a la operación no pueden comprenderse como controles puros, puesto que en un sentido estricto no "controlan", es decir, no influyen en la operación, no dirigen, por lo tanto se limitaría el concepto a mera "corrección", y si se toma en cuenta que muchas veces no se puede

corregir, sino solamente reparar o tal vez ni siquiera exista, en algunos casos, posibilidad de reparación, entonces estamos ante un control ineficaz, lo que entonces nos llevaría a concluir que no puede llamarse control a aquello que no es capaz de lograr que los objetivos se cumplan.

Con la aparición de la Teoría de Sistemas, adoptada por la ciencia administrativa, se modificó la concepción de la administración, sin abandonar la explicación del "proceso" administrativo, se incorpora el concepto de "sistema" administrativo. En la introducción de su libro, Johansen¹², dice: "Para nuestros efectos, creemos que la Teoría General de Sistemas como se plantea en la actualidad, se encuentra estrechamente relacionada con el trabajo de Ludwig Von Bertalanffy, biólogo alemán, especialmente a partir de la presentación que hizo de la Teoría de los Sistemas Abiertos. Desde este punto de vista podríamos decir, entonces, que la idea de la Teoría General de Sistemas nació allá por 1925, cuando Bertalanffy hizo públicas sus investigaciones sobre el sistema abierto."

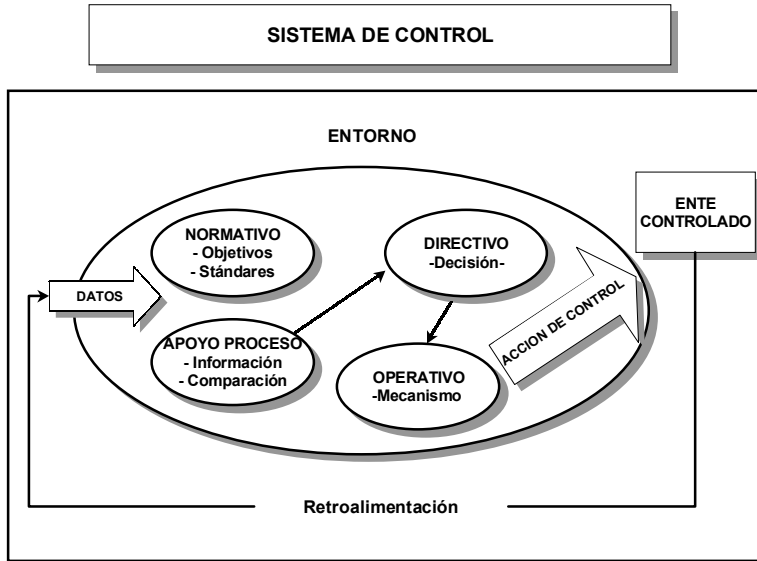
De acuerdo con la Teoría de Sistemas, la Administración se compondría de cuatro subsistemas: El operativo, el de apoyo, el normativo y el directivo; además contaría con entrada de insumos y salida de productos y la retroalimentación con sistemas externos.

ESQUEMA BASICO DE LOS SISTEMAS ABIERTOS



12 Oscar Johansen Bertoglio, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, Limusa-Noriega Editores, octava reimpresión en México, 1993,

Se puede apreciar que de acuerdo con la Teoría de Sistemas, se puede explicar el control como un sistema, en el que el subsistema operativo, tendría como proceso la comparación de lo efectuado contra lo proyectado y su producto sería la información generada cuya entrega se haría al sistema directivo, que en este caso es externo.



3.1.3. Elementos del control

Puede decirse que el control tiene diferentes elementos o componentes. En una primera división, podría decirse que el control tiene elementos subjetivos y objetivos.

3.1.3.1. El factor humano y el control.

En una actividad de control existen dos tipos de sujetos, el activo o controlador y el sujeto pasivo o controlado.

Jorge Barrera Graf¹³ dice: "control implica, en efecto, predominio de una persona o de un grupo sobre otros, y en consecuencia la subordinación y el acata-

13 Op. cit.

miento por parte de otra u otras personas o de otro u otros grupos. Hay pues, la subordinación de un derecho subjetivo, o de derechos colectivos, a una decisión ajena; sometimiento en un caso y prevalencia en el otro. Supone, el control, por una parte la intervención de dos o más personas - físicas o morales - y por la otra la presencia de intereses distantes o contrapuestos; la de quien manda y controla, y la de quien se somete y es controlado."

Un aspecto de primordial importancia en relación con los sujetos en el control, es la voluntad. Todos los sistemas de control están basados principalmente en el autocontrol, éste es el que realiza el sujeto sobre sí mismo, es decir, es un control subjetivo. El autocontrol se basa en el principio de buena fe. Significa que todo sujeto tiene la intención de respetar las normas y actuar de conformidad con ellas. De ahí la importancia de que el factor humano se encuentre permanentemente motivado y satisfecho en la medida de lo posible.

En una acertada reflexión Clive Parry¹⁴ dice: "Ningún sistema jurídico depende totalmente para su efectividad - como tampoco para la definición y desarrollo de las normas que contiene - de la aplicación o imposición por medio de un poder superior. Si los hombres se decidieran a no obedecer el derecho dentro del Estado, jamás podría haber suficiente policía para forzarlos a variar tal conducta."

Si bien es cierto que el sistema de control, en gran parte es de naturaleza administrativa, no puede soslayarse que también forma parte del sistema jurídico, sobre todo tratándose de instituciones públicas. Aún si no fuera así, la parte normativa de los sistemas de control se asimilaría al sistema jurídico, teniendo, para aquélla, sentido y aplicación la reflexión de Parry.

De tal suerte que el recurso humano se convierte en el principal cimiento de cualquier sistema de control. En este sentido se han manifestado las teorías conductistas y las llamadas teorías de transición.

14 Parry, Clive. "Función del Derecho Público Internacional", ensayo publicado en el "Manual de Derecho Internacional Público", pág. 55, editado por Max Sorensen, publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1996. El original en inglés fue publicado por Mac Millan Editors, en 1968, bajo el título "Manual of Public International Law", la traducción corrió a cargo de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional.

Entre los exponentes de las teorías conductistas, se encuentra la Sra. Mary Parker Follet¹⁵ (1868-1933) quien concibió lo que ella llamó el sistema holístico de control, a través de un modelo conductual de control organizacional, cuyas bases se encuentran en su convencimiento de que nadie podría llegar a ser una persona integral si no pertenecía a un grupo.

También Chester I. Barnard dio un peso muy importante al factor humano, al establecer la siguiente tesis: "Una empresa puede operar de manera eficiente y sobrevivir sólo si mantiene en equilibrio las metas de ella, así como los objetivos y necesidades del empleado".¹⁶

Para que el control sea efectivo, el sujeto debe realizar sus actos de conformidad con las normas y lineamientos establecidos. Para lograr lo anterior se requiere la concurrencia de los siguientes factores que influyen o motivan a los sujetos:

1. Conciencia del deber ser y actitud responsable. Es decir, el convencimiento por el sujeto de que un objetivo determinado es lo mejor para él mismo y para el cumplimiento de la obligación moral y legal, consecuentemente para la organización o incluso la sociedad en su conjunto.
2. Capacitación y adiestramiento. En el entendido de que una persona mejor preparada puede dar mejores resultados.
3. Satisfacción en relación al medio ambiente. Un ambiente de cordialidad, salubre, confortable, etc. hará que el sujeto se sienta "a gusto" y tenga una mejor disposición para realizar sus actividades.
4. Necesidad de obtención de premios, recompensas o reconocimientos. Estos pueden consistir en prestaciones, ya sean en dinero, en especie o en servicios, así como también en reconocimientos, agradecimientos, etc.

15 *Stoner y Freeman. Op cit.*

16 *Citado por Stoner y Freeman. Op cit. pág. 41.*

5. Temor a la represalia o al castigo. El sujeto debe estar consciente de que un acto irregular le acarreará responsabilidades y podrá ser sancionado por realizarlo. Violar consistentemente reglas o mecanismos de control, sin que se apliquen las sanciones correspondientes, trae como consecuencia un relajamiento de la disciplina y un abandono del control, situaciones que devienen en un estado de "anarquía" o desorden.

En base a lo anterior la dirección deberá tomar acciones tendientes en crear las situaciones mencionadas, para lo cual podrá realizar, entre otras las siguientes:

- a) Informar a los trabajadores sobre los objetivos generales de la organización y los particulares para cada área, así como los específicos de cada trabajador. Definir su filosofía organizacional y mantener presente y difundir su misión.
- b) Motivar al personal, orientándolos para que sientan la satisfacción personal en su trabajo, fomentar la autoestima del personal, mantener un espacio de trabajo limpio, ordenado, salubre, ventilado e iluminado, etc.
- c) Establecer programas permanentes de capacitación y adiestramiento.
- d) Retribuir o recompensar justamente al personal. Cuando el sujeto se siente razonablemente retribuido, no solamente remunerado, sino que reconocido, tiende a mantener una actitud positiva.
- e) Difundir las posibles responsabilidades y aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes, es decir, amenazar represión y reprimir.
- f) Poner el ejemplo. Cuando las autoridades son las primeras en respetar las reglas y los controles, los subordinados están en mejor disposición de acatarlos también.

Podemos resumir que la eficacia del control descansa principalmente en la convergencia de dos voluntades, la del sujeto controlado y la del sujeto controlador.

Del primero una voluntad de acatar y del segundo una voluntad de ejercer el poder para lograr el cumplimiento.

Un ejemplo de la manera en que la presión al recurso humano afecta los resultados nos lo proporciona Cunningham:¹⁷ "A veces, los procedimientos de control presionan de manera innecesaria a los subordinados. Los subordinados pueden entonces tratar de evadir los controles o, por lo menos, pueden desarrollar un punto de vista muy limitado respecto a los objetivos de la compañía. En Datapoint Corp., un fabricante de sistemas de computadora, se le dijo a la gente del departamento de envíos que tenía que aumentar cada año su cuota de entregas. Como resultado de esto, muchas veces enviaba mercancía a almacenes vacíos sólo para cumplir con sus cuotas. Esto perjudicó a la compañía por el costo de entregas innecesarias y espacio de almacén. ¿Por qué hicieron esto? Como se les evaluaba con base en sus envíos, se ocuparon de llenar pedidos de envíos, en vez del objetivo real de la compañía, que era aumentar las ventas y ganancias".

Terry¹⁸ también se refirió al elemento humano y al control: "El mejor control es una actividad positiva realizada con entusiasmo por el empleado... A los empleados les causa mucha satisfacción hacer un trabajo bien hecho, y uno de los mejores medios de estimularlos es esperar que lo ejecuten. Este elemento positivo debe formar parte del control. Si son buenas las intenciones de los controles, pero se llevan inadecuadamente, seguirá el desastre. Los empleados pronto descubren que los controles son impropios o no se ejecutan y, como resultado, tienden a disminuir su esfuerzo para trabajar dentro de ellos."

David¹⁹ menciona: "Cuando los mandos superiores ejercen demasiada presión, los mandos inferiores pueden inventar cifras pensando que así les producirán satisfacción. Los estrategas de los Boy Scouts of America detectaron hace poco, por ejemplo, que las cifras de las afiliaciones que les estaban

17 William H. Cunningham, Ramón J. Aldag, Christopher M. Swift, en *Introducción a la Administración*, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1995.

18 George R. Terry, *Principios de Administración*, 6a. Impresión, México, 1975, pág. 621.

19 David Fred R. *Op Cit.* pág. 302.

llegando del exterior eran falsas. El afán por aumentar la cantidad de miembros había llevado a las personas a aumentar la cantidad de miembros nuevos que reportaban, pero no les había motivado para elevar la cantidad de Boy Scouts que se registraban de hecho."

Stoner y Freeman²⁰ hacen las reflexiones siguientes: "Las empresas estadounidenses, históricamente, han usado controles autocráticos, bastante rígidos, para administrar a trabajadores y subordinados. Sin embargo, en la actualidad la palabra subordinado resulta extraña a muchos miembros de la organización, así como el concepto de que un administrador es superior. Como los trabajadores de hoy tienen más preparación, casi todos los administradores piensan que tanto los controles funcionales rígidos, como las estructuras jerárquicas debilitan (en lugar de fortalecer) la motivación y la productividad de los trabajadores ... hay una tendencia clara hacia funciones administrativas, incluido el control, basadas en la consulta y participación. Con este nuevo enfoque, todo empleado tiene parte en la responsabilidad del control."

3.1.3.2. *Elementos Objetivos*

El control, dicen Stoner y Freeman²¹, consta de tres elementos primordiales: 1) establecer normas de desempeño; 2) medir el desempeño actual; 3) comparar este desempeño con las normas establecidas; 4) si se detectan deficiencias emprender acciones correctivas.

Como muchos autores que han escrito sobre el control, Robert. J. Mockler se refiere en su modelo a un control "a posteriori", puesto que se enfoca hacia la medición y evaluación del desempeño.

Podríamos concluir que los elementos del control son los siguientes:

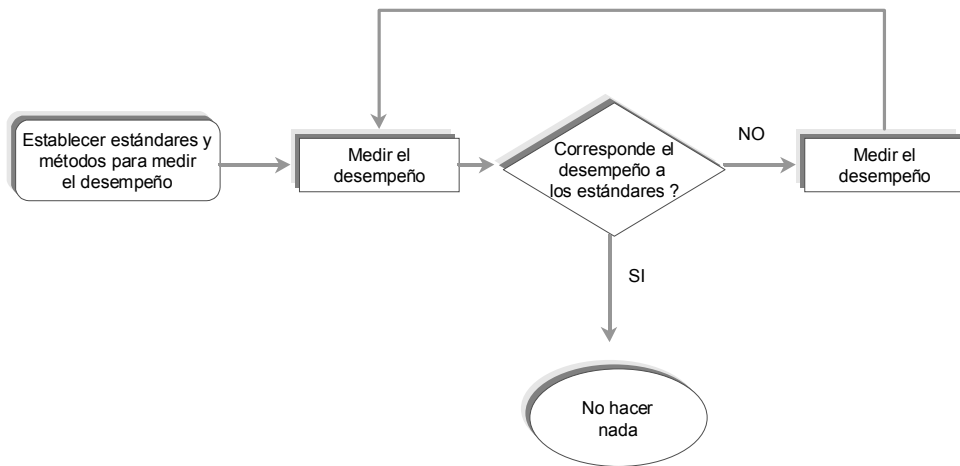
1. Fijación de estándares de actuación satisfactoria.

20 *Op. Cit.* pág. 642.

21 *Stoner y Freeman, Op. Cit.* p. 10.

2. Información; obtención, generación, proceso y análisis. Que comprende la calificación, cuantificación y registro de lo realizado.
3. Comparabilidad entre los resultados reales frente a los estándares establecidos.
4. Decisión, acción correctiva.

ELEMENTOS DEL CONTROL



Pasos básicos en el proceso de control (definición de Robert J. Mockler)

A continuación se muestran cuadros comparativos con los elementos del control que consideran diferentes autores:

ELEMENTOS DE CONTROL

LEON BLANK BUBIS ¹	GEORGE A. STEINER ²	ROBERT I. MOCKLER ³
Pasos en el Proceso de Control	El Proceso de Control Básico	Elementos Esenciales en el Proceso de Control
1. Establecer estándares.	1. Establecer normas.	1. Fijar niveles de desempeño en objetivos de planeación.
2. Medir la ejecución actual.	2. Medir el desempeño contra las normas.	2. Diseñar los sistemas de retroalimentación de la información.
3. Comparar los resultados de la medición de la ejecución actual con los estándares establecidos.	3. Evaluar el desempeño y tomar acción correctiva.	3. Comparar el desempeño real con esos niveles predeterminados.
4. Tomar acción correctiva.		4. Establecer si hay desviaciones.
		5. Medir la importancia de las desviaciones.
		6. Tomar las medidas tendientes a garantizar el logro de los objetivos.

22 Blank Babis León, *Administración de Organizaciones, Un enfoque estratégico*. Centro Editorial de la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia, 1990, págs. 379 y 380.

23 George A. Steiner. *Planeación Estratégica, Lo que Todo Director Debe Saber; Una guía paso a paso*. CEC.S.A, Deimaquinta reimpresión, México 1992, pág. 259 y 260.

24 Citado por Stoner y Freeman, *Op. Cit.*, pág. 638.

ELEMENTOS DE CONTROL

STONER Y FREEMAN	FERNANDO DEL POZO NAVARRO	OSCAR JOHANSEN BERTOGLIO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer parámetros y métodos para medir el rendimiento. 2. Medir el desempeño. 3. Determinar si el rendimiento concuerda con el estándar. 4. Tomar medidas correctivas. 	<p>Puntos del mecanismo de control</p> <ol style="list-style-type: none"> a). Conocer y evaluar los resultados reales de la actividad. b). Comparar estos resultados con el comportamiento predeterminado. c). Analizar y evaluar las desviaciones, buscando las causas que las motivaron. d). Ajustar las realizaciones posteriores. 	<p>Aspectos o partes que constituyen un sistema de control</p> <ol style="list-style-type: none"> a). Una variable (programa de objetivos) b). Mecanismos sensores c). Medios motores. d). Fuente de energía. e). Retroalimentación.

ELEMENTOS DE CONTROL

JUAN CARLOS VAZQUEZ DODERO Y ERIC WEBER¹ Proceso de Control: Etapas	BLANCO ILLESCAS Funciones básicas	BEATRIZ CASTELAN GARCIA² Mecánica del Proceso Integral del Control de Gestión	GEORGE R. TERRY Pasos del Proceso de Control
1. Clarificar "quién es quién".	a) Fijación standards de actuación satisfactoria.	1. A partir de la interrelación de la norma y la acción detectar la posible existencia de un problema.	1. La medición de lo que se ha hecho.
2. "Especificar" la misión, objetivos, normas de organización, políticas de negocio y funciones de responsable que está contemplando.	b) Comprobación de los resultados reales frente a los standards.	2. Determinar los posibles cursos de acción tendientes a resolver el problema de desviación.	2. La comparación de lo hecho con el patrón o estándar e investigación de la diferencia.
3. Averiguar "qué pasó" y determinar "como ocurrió".	c) Toma de una decisión correcta cuando los resultados reales no satisfacen los standards.	3. Evaluación de los posibles cursos opcionales de acción.	3. La corrección de la desviación desfavorable por medio de una acción correctiva.
4. "Analizar" el significado y trascendencia, organizacional y personal de dichos resultados.	d) Realización de la acción correctora.	4. Implantar la solución escogida.	
5. "Decidir" qué hacer.		5. Verificar la efectividad de la solución.	

25 Vázquez-Dodero de Bonifaz, Juan Carlos y Weber Woche Eric, "Evaluación y Control de la Gestión", Biblioteca IESE de Gestión de Empresas. IESE Universidad de Navarra, Ediciones Folio, S.A., Barcelona, España, 1997.

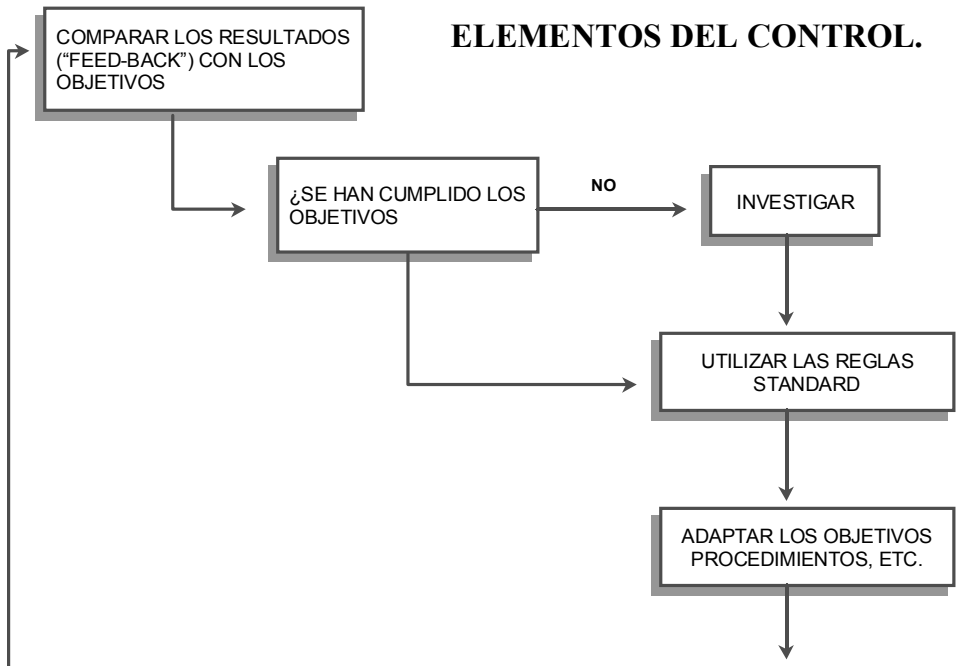
26 Castelan García Beatriz, Planación Estratégica y Control de Gestión, Su interacción. ECASA, México, 1985.

3.1.3.2.1. Existencia de normas

La normatividad es el primer elemento objetivo del control, en ella se definen cuáles serán los objetivos a alcanzar y los métodos y procedimientos por medio de los cuales se alcanzarán esos objetivos. En la normatividad se establece qué puede hacerse y qué queda prohibido.

Dentro de la normatividad deben considerarse que se incluyen la declaración de principios o la declaración de la misión de la organización y los códigos de ética. Aunque en realidad no constituyen normas propiamente dichas, realizan una función orientadora en la que se expresa cuál es la filosofía de la organización.

Son normas propiamente dichas, las leyes, los reglamentos, las disposiciones de carácter general, los reglamentos internos y los manuales de políticas y procedimientos.



ESQUEMA GENERAL DEL CONTROL COMO REALIMENTACION (DE CYERT Y MARCH)

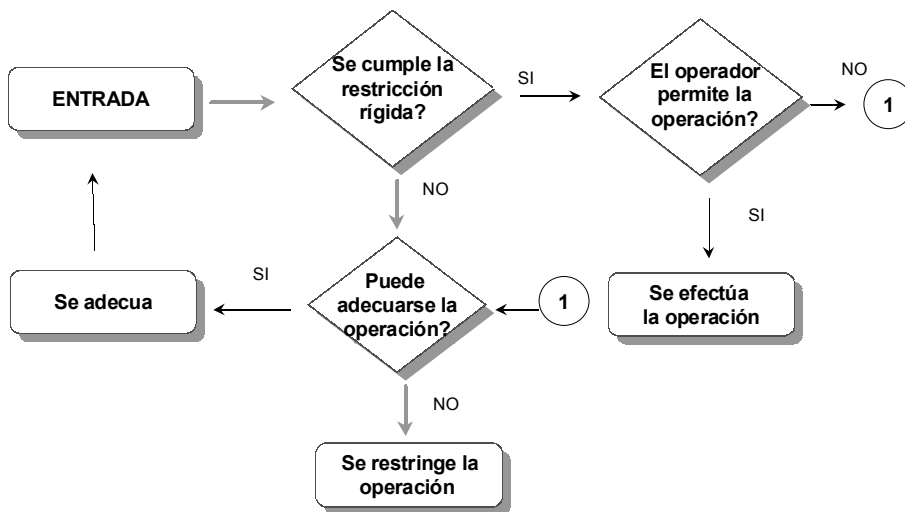
3.1.3.2.2. Mecanismos de control de operación

Definimos como mecanismos de control a aquellos medios por los cuales una operación debe pasar para poder realizarse. El mecanismo de control establece una restricción a la operación. Se pueden distinguir tres tipos de mecanismos de control: los materiales, los humanos y los mixtos.

Para que un mecanismo de control sea efectivo, debe ser lo suficientemente rígido e insalvable.

Los mecanismos materiales de control son más rígidos que los mecanismos humanos de control, esto en virtud de que los primeros descansan mayormente sobre elementos materiales y estos últimos sobre la voluntad de las personas, quienes están sujetos a diferentes motivaciones, como lo planteamos en el apartado de los elementos subjetivos del control.

Control Operativo con restricción material y autocontrol.



En estricto sentido todos los mecanismos de control son mixtos, porque en todos hay un mayor o menor grado de intervención humana; sin embargo, si partimos desde el punto de vista del sujeto controlado, puede darse la clasifica-

ción propuesta, considerando la existencia de variables en las que el sujeto controlado no tenga ninguna influencia.

Como ejemplo de mecanismos materiales de control, podría mencionarse el que una operación de pago en la caja se someta a una determinada disponibilidad de efectivo, en este caso, se establece la norma de que los pagos máximos que haga un cajero sean hasta por determinada cantidad como máximo; si su dotación de efectivo en la caja es por esa cantidad, le resulta materialmente imposible hacer pagos por cantidades mayores. En este caso se encuentra limitado materialmente.

Para salvar o "brincarse" esta limitación y violar la regla, el cajero tendría las siguientes opciones: a) completar con dinero propio o de terceros a través de préstamos, e intentar recuperarlo después; o, b) solicitar una mayor dotación. Cuando la tentativa de vulnerar la norma depende de terceras personas, se establecerían mecanismos humanos de control. En la opción a), la dirección podría establecer la pena de que no serán reembolsadas las cantidades pagadas en exceso, por lo que afectarían la economía del cajero o de las terceras personas o por lo menos se establecería como sanción una amonestación; en el segundo caso, se establecería una prohibición de aumentar la dotación o entregar recursos para ese propósito, y establecer penas para quien incumpla la prohibición. Otro riesgo es que la dotación previamente haya sido mayor o que el pagador reciba efectivo, lo que anularía el mecanismo de control y el control descansaría sobre el propio sujeto.

Respecto de los mecanismos humanos de control, un mecanismo de este tipo es aquel que descansa primordialmente en la decisión de seres humanos. En este tipo de control pueden intervenir únicamente el operador, quien es el controlado, o el operador y otra persona conjuntamente, ésta otra persona puede ser otro operador (con funciones de control) o un controlador (propriadamente dicho, participando directamente en la operación). En el primer caso se trata de autocontrol y en el segundo puede ser un control operativo, de staff o jerárquico, dependiendo del segundo sujeto. En los mecanismos humanos de control el que la operación se realice depende de las personas, de una o varias, según se trate del operador mismo o del operador y otra u otras personas.

Retomando el ejemplo anterior, si la regla dicta que no se hagan pagos mayores de determinada cantidad y la dotación de caja es superior a esa cantidad, estamos ante un mecanismo humano de autocontrol, pues depende del cajero que un pago mayor no se haga, puesto que tiene la posibilidad material de hacerlo; sin embargo, si lo hace sería sujeto de una sanción. En este caso su restricción material es muy amplia, de tal forma que se tiene un alto grado de discrecionalidad en relación al cumplimiento de la norma.

3.1.3.2.3. Sistemas de información

La información es uno de los elementos esenciales del control. El control para ser efectivo requiere de un adecuado sistema de información. Si no existe información no puede existir control.

La evidencia consiste en el registro material de los actos y hechos, a fin de que quede debida constancia de ellos; sin evidencia no existe control.

La información es un componente del proceso de comunicación. En este proceso, un sujeto, llamado emisor o informante, emite un mensaje o información, por medio de un canal, a otro sujeto, denominado receptor o informado.

Se dice que los sistemas de información se conforman de tres elementos, la entrada de datos, el proceso y la salida de información.

De acuerdo con la teoría de la comunicación, ésta se compone de los siguientes elementos, un emisor, un receptor, un mensaje, un código y un canal. De tal forma que no es difícil comprender que el mensaje es información. Por lo tanto podríamos afirmar que la generación de información tiene como objetivo el de transformar esa información en un mensaje dirigido a un receptor.

3.1.3.2.3.1. Medios de obtención de la información (Recopilación o Acopio).

Desde el punto de vista del sujeto informado, las formas de obtención de la información pueden ser activas o pasivas. Son activas o inquisitivas cuando el receptor requiere de la información al emisor, entre ellas se encuentran la in-

terpelación, el cuestionamiento, la solicitud de informes, la consulta, la inspección, etc. Son pasivas o receptoras, aquellas que provienen del informante sin necesidad de un acto del informado, tales como: el informe, la declaración, la confesión espontánea, el aviso, etc.

Desde el punto de vista del informante. Se dice que un medio es espontáneo si el informante emite el mensaje voluntariamente, entre éstos, están la denuncia, la queja y la confesión espontánea. Son medios sistemáticos, forzados, provocados o motivados, cuando el informante está obligado a proporcionar información en una forma periódica o bajo ciertas condiciones. Si el informante es interpelado, sus informes pueden ser: respuesta, réplica, refutación, contestación, etc.

Desde el punto de vista del canal utilizado para informar, la información puede ser oral o escrita. Considerando la fuente u origen, puede ser primaria o secundaria.

3.1.3.2.3.2. Sistema de medición.

Como parte del sistema de información se encuentra el sistema de medición, en el cual se establecerán las unidades de medida que servirán para cuantificar y cualificar los procesos controlados. Los indicadores es una de los temas que más preocupa al "control de gestión".

3.1.3.2.4. Reacción (decisión-acción).

El último elemento del sistema de control es la reacción, la que se compone de una autoridad, un acto de decisión y una acción. Quien tome la decisión de accionar en determinado sentido debe tener la autoridad suficiente para que la acción se lleve a cabo. La decisión no necesariamente tendrá que consistir en actuar, también podrá decidirse no realizar acción alguna.

En la decisión deberán tomarse en cuenta la magnitud, la importancia y la relevancia de la desviación, conforme a los parámetros o estándares establecidos, en los que se permite cierto margen de tolerancia; y en caso de no existir le corresponderá al controlador actuar de acuerdo a criterios racionales.

La acción a realizarse es la parte culminante del control, con ella se realizan los ajustes o correcciones necesarias en el proceso, o se autoriza la operación cuando los controles son concomitantes.

Las diferentes acciones que pueden tomarse como consecuencia de un sistema de control, son las siguientes:

- De operación. En los controles concomitantes.
- De rectificación o correctivas.
- De reparación o de resarcimiento.
- Represivas o sancionatorias.
- Preventivas o de retroalimentación del sistema de control.

Cuando el sistema represivo no fue suficiente para inhibir, desanimar o desalentar una conducta, debe entonces entrar en funcionamiento el sistema sancionatorio o represivo.

Para que el sistema sancionatorio o represivo sea eficaz, se debe formar de tres elementos:

- Preexistencia del supuesto de infracción.
- Existencia de la infracción, es decir la actualización del presupuesto negativo o punible.
- Sanción, establecido el castigo acorde a la infracción.
- Ejecución, en el que se lleva a cabo la sanción a través de medios de coacción.

3.2. CLASIFICACION DEL CONTROL

El control puede ser clasificado de diferentes maneras, atendiendo distintos criterios.

3.2.1. Por el objeto o la materia a controlar

El objeto del control es la materia a controlar, pueden ser actos, sucesos, eventos, procesos o cosas.

Tratándose de procesos, el control puede referirse a su regularidad, su eficiencia o su eficacia. El denominado control interno, en la acepción dada por los contadores públicos, es un control de regularidad.

Por la sustancia a controlar, cuantitativo o cualitativo. Desde el punto de vista financiero, control presupuestario. El control financiero resulta tan importante en una organización, que muchos autores de administración ponen especial énfasis en este tipo de controles, sobre todo en el control presupuestario.

Considerando un criterio hacendario, el control puede referirse a ingresos, gastos o al patrimonio, en este último caben el control del efectivo y el control de inventarios.

Si se atiende un criterio jurídico, el control se denomina de legalidad o regularidad, tiene como finalidad verificar que los actos se hubieren realizado de conformidad con las normas jurídicas establecidas, ya sean en la propia Constitución, en leyes, reglamentos, etc.

Control de eficiencia, referido a la utilización de los recursos, y **el control de eficacia**, referido al alcance de los objetivos.

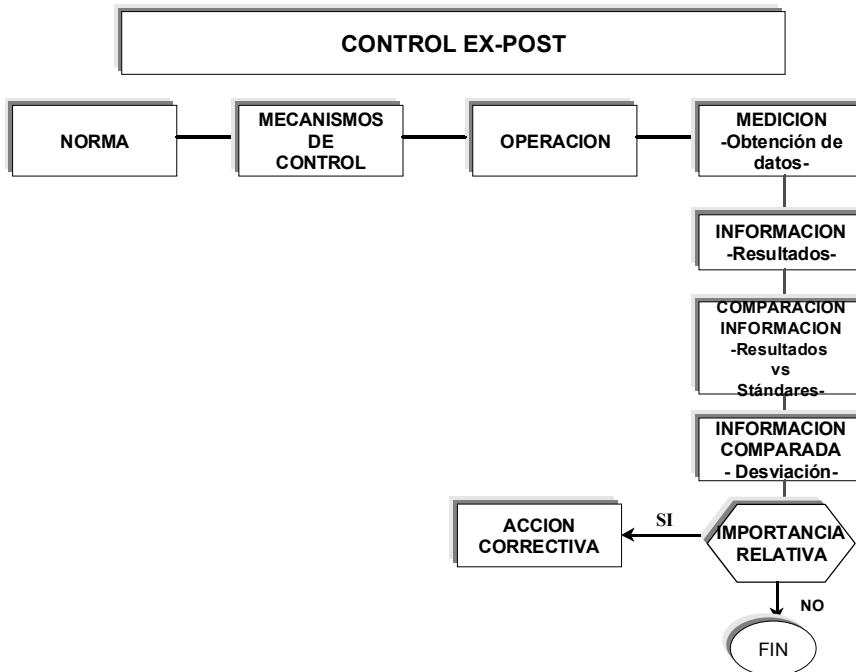
En cuanto a los procesos y resultados puede también tenerse un **control de calidad**, al que actualmente se le define como la estrategia para administrar cada etapa de la producción para reducir al mínimo los errores y eliminarlos.

3.2.2. Por el momento en que se efectúa

Control directo o "en operación", control cibernético o concomitante. También se conocen como controles de sí/no, de avanzar o no avanzar, o de selección. Se puede decir que son controles simultáneos a la operación. Los controles interactivos son controles de operación. Stoner dice que representan un proceso de reconocimiento para aprobar aspectos concretos de un procedimiento o para satisfacer condiciones específicas, antes de proseguir las operaciones.

Control previo o "a priori", "ex ante", también se les denomina precontroles. Es común que a algunas reglas de operación se les denomine control previo, siendo en realidad normas, en base a las cuales deberán realizarse las operaciones. Restringir la operación materialmente sí podría denominarse propiamente control previo, pues se establece una restricción real antes de que cualquier operación se realice.

Control "a posteriori", "ex post". Son controles posteriores a la operación; en un sentido estricto no constituirían un control, puesto que tienen aplicación después que la o las operaciones fueron realizadas, por lo tanto ya no influyen sobre ellas, solamente sobre sus consecuencias, es decir, tienen fines correctivos, resarcitorios o sancionatorios. Sin embargo, son útiles para corregir el rumbo general, pues permite adoptar diferentes actitudes sobre las nuevas operaciones de la misma naturaleza, evitando los errores cometidos, es decir, permiten decidir la adopción de nuevas normas y medios de control, para asegurarse de que la desviación no vuelva a ocurrir.



3.2.3. Por la relación entre los sujetos controlador y controlado

Control interactivo u horizontal.

Es un tipo de control que se da entre dos sujetos de una misma categoría o aún cuando siendo de categoría diferente no existe una relación jerárquica directa, así como entre un sujeto de la organización y un sujeto externo. Consiste en una relación de correspondencia unívoca, es decir, se controlan entre sí los dos sujetos, se da principalmente en operaciones de entrega-recepción. El que entrega recaba la firma del que recibe, y el que recibe solamente firma en caso de que la entrega sea correcta. Es un control mutuo.

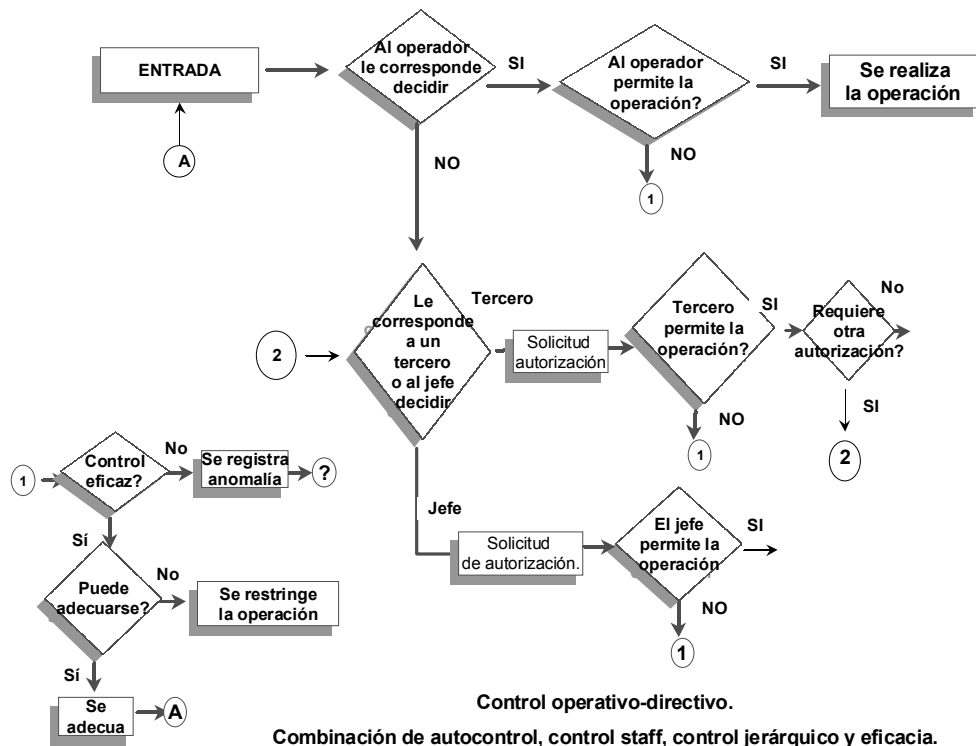
Control jerárquico o vertical.

En el control jerárquico, uno de los sujetos tiene mayor jerarquía que el otro, y esa relación jerárquica es directa, es decir uno de los sujetos es jefe y el otro es

subordinado. Entre los más representativos de este tipo de controles está la supervisión. Las decisiones estratégicas se dan precisamente en los niveles de mayor jerarquía de la organización.

Control staff o diagonal.

Es un tipo de control que se da cuando un sujeto no puede actuar sin el visto bueno de otro, sin que exista una relación jerárquica directa entre ambos. Es el caso de actos que requieren una justificación técnica especializada.



3.2.4. Por la ubicación del sujeto que controla

Control interno, control administrativo interno, interorgánico o autocontrol organizacional. Agrupa a todos los controles que se dan dentro de la organización.

Control externo o extraorgánico. Es aquel que se da por personas u organismos ajenos a la propia organización.

3.2.5. Por su naturaleza (por la norma que le da vida)

Control jurídico. Proveniente de las normas jurídicas, constitución, leyes, tratados internacionales, reglamentos gubernamentales, circulares, resoluciones, acuerdos, decretos, convenios, contratos, etc.

Control administrativo u operativo. Proveniente de reglamentos internos, circulares, manuales de políticas, manuales de procedimientos, manuales de métodos, manuales de operación, lineamientos, planes, programas, presupuestos, etc.

3.2.6. Por los fines que persigue

De regularidad o interno. Este tipo de controles tiene como finalidad que las operaciones se realicen de conformidad con el procedimiento establecido; se preocupan principalmente del cómo se hacen las cosas, mas que de los fines que se persiguen.

De **gestión** (eficacia). El fin primordial de este tipo de control es el logro de los fines organizacionales, es decir, que se alcancen los objetivos planeados.

Control de eficiencia y control de eficacia. El logro de la eficiencia en las funciones no presupone el logro en su eficacia. Sin embargo, el logro de la eficiencia es presupuesto indispensable para el logro de la eficacia.

Ejemplo: Para llegar a un determinado lugar A, en un tiempo T, se necesita una velocidad V, con una dirección D.

Se es eficiente si se logra la velocidad V de una forma constante, pero se es ineficaz si la dirección D no es la correcta.

Objetivos: A + T.

Requerimiento 1: Eficiencia (instrumental).

Requerimiento 2: Eficacia (esencial o primordial).

3.2.7. Por sus efectos

Declarativo.

Son los controles previos, cuya finalidad es declarar una norma, un procedimiento, etc.

Informativo.

Tiene como finalidad generar información para la toma de decisiones.

Directivo.

Tiene como finalidad llevar a cabo una acción, definir el rumbo de la operación.

Constitutivo. Solo intenta constituir responsabilidades.

3.2.8. Por la forma

Según la técnica, método o medio utilizado, el control puede revestir diferentes formas.

Por la forma en que se activa.

- a) Espontáneo u oficioso.
- b) Desencadenado o activado.
- c) Disposición de la ley.

3.2.9. En la función pública

- Control interno, control administrativo interno, interorgánico o autocontrol (en el sentido amplio).

- Control externo o extraorgánico.
 - * Control administrativo externo.
 - * Control superior.
 - ⇒ Político o parlamentario.
 - ⇒ Jurisdiccional.
 - De legalidad.
 - Constitucionalidad.
 - * Control social o ciudadano.

3.2.10. Por su "modus operandi"

Restrictivos. Se presentan previamente a la operación y si la operación cumple con la normatividad establecida entonces se permite la operación. Se puede decir que tienen como finalidad inhibir la operación, cuando no se ajuste a la norma.

Permisivos. Se presentan una vez que la operación se ha realizado y tiene como finalidad verificar si la operación se realizó en la forma debida.

3.2.11. Por los sujetos que lo ejercen

Puede ser unipersonal si lo ejerce una sola persona; mutuo si es bidireccional; múltiple si lo ejercen varios sujetos a la vez; colegiado, si se ejerce por un grupo de personas organizados como una sola unidad.

3.3. DEFINICION DE ALGUNAS DIFERENTES TECNICAS, METODOS, MEDIOS, MECANISMOS, HERRAMIENTAS, INSTRUMENTOS O MEDIDAS DE CONTROL

Auditoría.

Cualquier investigación sistemática o evaluación de los procedimientos u operaciones con objeto de determinar la conformidad con el criterio prescrito.²⁷

27 Eric L. Kohler. *Diccionario para Contadores. Traducción de Roberto Cárdenas, Editorial Limusa, S.A., 7a. reimpresión, México, 1998.*

Revisión de los libros de contabilidad, registros y comprobantes de una empresa. Se realiza para determinar el grado de exactitud de aquellos. II En un sentido amplio, se utiliza como sinónimo de revisión.²⁸

El término auditoría es utilizado actualmente a áreas no financieras, como a verificar que las empresas no afecten el ambiente, lo que se ha llamado auditoría ambiental; o al análisis de los procesos en las organizaciones con el fin de optimizarlos y lograr la calidad total, a lo que se ha llamado auditoría de calidad; etc.

Comprobación.

Verificación, confirmación de una cosa cotejándola con otra o repitiendo las demostraciones que la prueben o acrediten como cierta (Franco Díaz).

Comprobación interna. Diseño de los flujos de las transacciones que proveen una organización y operación efectivas y una protección contra fraudes. Una de sus principales características es la asignación de responsabilidades en la organización, de tal manera que ningún individuo o grupo, aisladamente, tenga el control exclusivo sobre cualquier transacción o grupo de transacciones, pues cada una de éstas se revisa en forma cruzada y está controlada de la misma manera a través de las funciones normales de otro individuo o grupo. La comprobación interna efectiva está planeada de tal forma que una transacción puede consumarse sólo mediante los procedimientos prescritos de operación, de los cuales el mecanismo de comprobación interna forma invariablemente una parte integral. La comprobación interna no deberá confundirse con la función que realiza con su propio personal la auditoría interna después de efectuadas las transacciones, o bien con el control interno de conjunto, del cual la comprobación interna es solamente un elemento. (Kohler).

Compulsa.

Comparación que se hace entre documentos y registros diferentes, que muestran información relacionada. Puede decirse que es un "cruce" de información.

28 Eduardo M. Franco Díaz. *Diccionario de Contabilidad. Siglo Nuevo Editores, S.A., México, 1983.*

Cotejo.

Comparación que se hace entre un original y una copia.

Dictamen.

Juicio de un perito o especialista en determinada materia, en el que expresa su opinión técnica sobre determinado evento, ya sea sobre sus orígenes, desarrollo o consecuencias.

Evaluación.

Determinación de valores comparables de eventos concluidos con el fin de hacer una medición. Si se trata de procesos se hace una medición de desempeño.

Examen.

Investigación, indagación. (Larousse).

Fiscalización.

Iniciada como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, del cual deriva su nombre, el término fiscalización se amplió posteriormente al rendimiento de cuentas de parte de los organismos del estado al poder legislativo, y posteriormente se amplía su aplicación incluso al sector privado. El término fiscalización evoca al control llevado a su máxima expresión. En el sector público mexicano, el término fiscalización abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y el fincamiento de responsabilidades.

Inspección.

Reconocimiento que hace un individuo sobre personas, objetos o lugares, a través del uso de sus sentidos. De tal forma que puede existir inspección ocular, auditiva, olfativa, degustativa o de tacto.

Interpelación.

Exigir explicaciones a uno sobre un hecho (Larousse).

Revisión.

Examinar críticamente cualquier operación, procedimiento, estado, evento (o suceso), o una serie de transacciones. (Kohler).

Seguimiento.

El seguimiento de una operación consiste en estar pendiente de todo el proceso de la operación, desde su inicio hasta su conclusión.

Supervisión.

Es un control de carácter constante y jerárquico, por medio del cual un jefe mantiene constante inspección sobre las actividades de un subordinado.

Valuación.

Determinación del valor económico de una cosa.

Verificación.

Comparación del desarrollo de un acto, operación o producto con parámetros o procedimientos establecidos con el fin de señalar si se realizaron conforme a ellos.

Vigilancia.

Acción por medio de la cual se observa el funcionamiento de procesos o el comportamiento de personas, en estado de alerta de una posible desviación o de un acto imprevisto o irregular.

3.4. IMPLEMENTACION DE SISTEMAS DE CONTROL

En la implementación de sistemas de control deben tomarse en cuenta diferentes factores, entre ellos: la relación entre el costo de la implementación del control y los riesgos que evitaría, lo cual sería el beneficio final. La implementación debe realizarse en base a un diseño previo del sistema.

En relación con el diseño de sistemas de control Stoner y Freeman²⁹ nos dicen: "En apariencia, el diseño de un sistema de control es un proceso sencillo. Sin embargo, en la práctica los administradores enfrentan una serie de desafíos cuando diseñan sistemas de control que deben ofrecer retroalimentación oportuna y barata, que le resulte aceptable a los miembros de la organización. La mayor parte de estos problemas tienen su origen en las decisiones sobre qué habrá de controlarse y con cuánta frecuencia se debe medir el avance. Cuando se intenta controlar demasiados elementos de las operaciones, de manera excesivamente estricta, los empleados se pueden molestar y desmoralizar, sus administradores se pueden frustrar y se perderán valiosos tiempo, energía y dinero. Es más, los administradores se pueden centrar en factores fáciles de medir, como la cantidad de personas atendidas en un restaurante, y olvidarse de factores más difíciles de medir, como la satisfacción de los clientes. Sin embargo, a la larga, la satisfacción del cliente podría ser más importante que la cantidad de personas atendidas. La mayor parte de estos problemas se pueden evitar con un análisis que identifique **las áreas clave de rendimiento y los puntos estratégicos de control.**"

Con relación a las áreas clave de rendimiento, Stoner y Freeman las definen como aquellos aspectos de la unidad o la organización que deben funcionar con eficacia para que la unidad o la organización tengan éxito. Respecto a la localización de los puntos estratégicos de control, dicen, el método más importante y útil para seleccionar los puntos estratégicos de control consiste en centrarse en los elementos más importantes de una operación determinada.

Respecto al diseño de sistemas de control, Del Pozo resume en los puntos siguientes:

²⁹ Stoner y Freeman. *Op. Cit.* pág. 645 y 646.

- Determinación de la característica objeto del control.
- Establecimiento de los puntos de control.
- Desarrollo de un método con sensibilidad capaz de medir la característica controlada.
- Desarrollo de un mecanismo de comparación de la información de los resultados con los objetivos, evaluando las condiciones del medio.
- Fijación de la política o "tablas" de decisión dentro de cuyo entorno ha de producirse la decisión.
- Determinar quién o qué ha de decidir.

3.4.1. Diseño de sistemas de control

El diseño de un sistema de control debe considerar los siguientes pasos:

- **Etapa de diagnóstico y contextualización.**

Definición de objetivos y políticas del proceso.

Descripción y análisis del proceso operativo.

Identificación y evaluación de riesgos.

La identificación y evaluación de riesgos determinará en qué momento del proceso debe aplicarse un control. También determinará si el control debe ser intensivo (exhaustivo) o selectivo, en este último caso puede ser al azar, al arbitrio del controlador, o bajo ciertas circunstancias o parámetros.

- **Etapa propositiva.**

Posibles normas de operación.

Posibles mecanismos de control de operación.

Posible sistema de información.

Posibles niveles de tolerancia.

Posibles reacciones a los desvíos (normas reactivas).

Posibles niveles de decisión-autoridad.

- **Etapas de análisis de propuestas y selección.**

Análisis de factibilidad financiera.

Cálculo del costo/beneficio (rentabilidad).

Análisis de viabilidad técnica.

Establecimiento de objetivos y políticas de dirección.

Con el establecimiento de objetivos se define qué es lo que se pretende alcanzar como organización, cuál es la misión de la organización, y cómo cada meta ayudará a alcanzar esa misión. Al conocer el objetivo el diseñador del control sabe que fin tiene cada proceso y por lo tanto, qué objetivo debe perseguir el control a establecerse.

Análisis del flujo de operación.

En la mayoría de los casos, una simple operación incluye muchos procesos. Para ilustrar esto, tomemos como ejemplo la entrega de un cheque por el pagador en la oficina de egresos de una tesorería municipal:

En primer lugar, el pagador solicita el contrarrecibo; verifica si el cheque fue emitido; identifica al cobrador, verificando que sea el beneficiario o autorizado; solicita la firma de recibido en la póliza del cheque; verifica que la firma del librador corresponda a la del titular o autorizado; y entrega el cheque. Además el pagador debió haber recibido los cheques del área de finanzas o tesorería (entendida en el estricto sentido) y debe mantenerlos resguardados.

En el análisis de una operación, debe tomarse en cuenta la naturaleza de ésta, de tal manera que se determine si se trata de operaciones regulares o rutinarias (diarias, semanales, quincenales, mensuales, bimestrales, trimestrales, semestrales o anuales), o de operaciones eventuales. También es necesario determinar si se trata de operaciones instantáneas, tracto-sucesivas, continuas o continuadas.

Así como definir cuáles son los insumos, el proceso y el producto de cada operación. Una operación puede consistir en dar, hacer o no hacer (tolerar o permitir). También debe considerarse el tiempo que se lleva cada operación y la frecuencia de operaciones.

Detección de riesgos.

Debe tomarse en cuenta que la mayoría de los riesgos no pueden eliminarse, solamente minimizarse o disminuirse. Los riesgos pueden provenir de la propia organización o de eventos ajenos a la organización.

Entre los riesgos provenientes de la propia organización se encuentran la negligencia y la deshonestidad.

Entre los riesgos por causas ajenas a la organización se encuentran: robos, fraudes, incendios, accidentes, catástrofes naturales, catástrofes industriales, crisis económicas, etc. La mayoría de estos riesgos no pueden preverse, por lo que lo recomendable es tomar medidas de precaución y contratar seguros que cubran los riesgos.

Al localizarse un riesgo, se evalúa el riesgo y se decide si debe instalarse un control; en este caso se establece un control en un punto estratégico.

Establecimiento de normas para el control.

Una vez que han sido detectados los riesgos se proponen normas de operación, cuyo respeto disminuya los riesgos de desvíos.

Establecimiento del sistema de información.

El sistema de información debe contar con varios elementos, entre ellos un mecanismo de sensibilidad, a través del cual se obtengan datos, que posteriormente alimentarán al sistema.

Registro de datos. Una vez obtenidos los datos se procede a su registro ordenado. Entre las formas más comunes de registros están las siguientes: registros de

entrada, de salida, de entregas, el levantamiento de actas administrativas, los reportes, los informes, las bitácoras, las relaciones, las solicitudes, los acuses de recibo, los informes de justificación y en general toda clase de documentos.

Proceso y Ordenación de datos. Una vez registrados los datos, se ordenan para formar bases de datos, que después puedan ser consultadas. Asimismo en ocasiones, con los datos registrados se realizan cálculos, entre los que pueden estar estadísticas, pronósticos y proyecciones.

Comparación de información. Con los datos procesados se efectúa una comparación con los objetivos trazados y se detectan las desviaciones, además se analiza la importancia de esas desviaciones. Los tratadistas de la ciencia administrativa le llaman a este proceso feed-back (retroalimentación). Otro punto importante en la comparación de lo efectuado con lo programado es el análisis de las causas que provocaron la desviación.

Generación de reportes. Por último una vez hecho las comparaciones y evaluado las desviaciones se realizan reportes, los cuales dependiendo hacia quién vayan dirigidos pueden ser operativos, gerenciales o directivos, lo que se determinará por el nivel de detalle y análisis, más detallado para los niveles operativos y más analítico para los niveles directivos.

Una cuestión importante a tomarse en cuenta es la relativa al enfoque que debe tener la información. Al respecto Steiner³⁰ dice: "Obtener informes que comparan resultados actuales con deseados pueden ser útiles para ciertos tipos de información, pero bastante inadecuados para otros. Cuando los directivos evalúan el desempeño general de otros directivos, una base necesaria consiste en una comparación de resultados financieros de su área de operación respectiva con los objetivos predeterminados. Sin embargo, para varias otras actividades se necesita una advertencia anticipada, o personas que pronostican los resultados. Esto se llama control orientado hacia el futuro (feedforward)."

30 George A. Steiner. *Op. Cit.* pág. 260.

Evaluación y selección de técnicas de control.

Una vez que dentro de un proceso administrativo se han detectado los puntos de riesgo y se decide instalar un mecanismo de control, para disminuir el riesgo, se evalúa que mecanismo es el adecuado en lo administrativo y en lo económico; para esto es necesario realizar un análisis de costo/beneficio.

En el análisis de costo beneficio debe tomarse en cuenta la inversión que representa el establecimiento del control, sea en dinero, personas, materiales, tecnología, tiempo, etc. y los beneficios que se obtendrán, medidos en cantidad y calidad.

En el establecimiento de sistemas de control debe tomarse en cuenta que la inexistencia de controles o su existencia débil se convierte en una invitación al manejo discrecional, al despilfarro o en el más grave de los casos al desvío. Por otra parte, controles demasiado rígidos constituyen obstáculos al funcionamiento del sistema, provocando tortuguismo, burocratismo, apatía, desinterés, inconformidad y hasta inmovilidad.

Determinación de políticas de decisión o dirección.

Cuando se ha llegado a la conclusión de establecer determinado mecanismo de control, también se deberán establecer los niveles de tolerancia y de autoridad que se darán a la persona encargada del control, de tal forma que ante un desvío el controlador actúe conforme a criterios preestablecidos, lo cual no quiere decir que en algunos casos no se le permita actuar con pleno albedrío.

El operador debe decidir con más frecuencia en los casos de menor importancia estratégica, de hecho la dirección debe delegarle poder absoluto de decisión en casos muy específicos. Permitir ese margen de maniobra a los niveles jerárquicos inferiores hará más dinámica la operación y permitirá un mejor estado de ánimo del personal operativo.

Principios del Control.

Como toda actividad racional humana, el control debe basarse en ciertos principios para su eficacia.

Principio de autoridad. El sistema de control debe otorgar autoridad al controlador para que realice las acciones de corrección necesarias en caso de desvíos.

Principio de economía de medios. El sistema de control debe tener una relación razonablemente rentable, entre el costo y el beneficio.

Principio de permanencia. El sistema de control debe existir mientras existan los riesgos que le dieron origen.

Principio de evolución. El sistema de control debe adaptarse a las nuevas circunstancias.

3.5. EL CONTRALOR Y LA CONTRALORIA

Quando en las organizaciones se comprendió la importancia de la función control, se le encomendaron a un funcionario las actividades relacionadas con dicha función; este funcionario es el contralor. Al contralor le corresponde estar a cargo del sistema de control y de su funcionamiento, además, y tal vez su principal actividad sea la de evaluar los resultados del sistema de control, es decir, establecer el valor estratégico de las desviaciones y proponer acciones correctivas a la dirección. En suma, el contralor es un ejecutivo de control o un controlador estratégico.

3.6. RELACION DEL CONTROL CON OTRAS MATERIAS

El estudio de la función control puede relacionarse con otras ramas del conocimiento, tales como la teoría de sistemas, la teoría del riesgo, la psicología, la teoría de la información, la teoría de la comunicación, la teoría del poder, las ciencias de la conducta, la administración de riesgos, la administración de la calidad, la estadística, el derecho, la teoría del conflicto y con ciencias aplicadas como la contabilidad y la auditoría.

CAPITULO 4

El Control del Gasto Público Municipal

4.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y MARCO JURIDICO DEL GASTO PUBLICO

La imperiosa necesidad de optimizar los recursos públicos, a fin de lograr la mayor eficacia de su aplicación, evitando el desvío de los recursos, ha motivado una extensa normatividad, incluyendo disposiciones constitucionales, tanto federales como locales, así como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc.

Esta normatividad abarca esencialmente tres ámbitos: el de las normas materiales, que definen los diferentes conceptos de la función del gasto; el de las instrumentales, que definen la forma en que se ha de aplicar el gasto; y el de las orgánicas, que establecen las atribuciones, responsabilidades, obligaciones, facultades y competencias de los órganos, funcionarios y servidores públicos.

Es importante mencionar que en el ámbito local, las normas federales son aplicables únicamente cuando se trata de funciones federales asumidas por las entidades federativas, generalmente a través de convenios entre éstas y la Federación, así como con los municipios. Ejemplos de ello se encuentran en materias de salud, educación y desarrollo social.

Entre los diferentes ordenamientos que norman el gasto público municipal se encuentran:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece la composición del ayuntamiento; la competencia del gobierno municipal, sus cometidos y, por tanto, los rubros principales en los que se aplicarán los recursos municipales.

En **materia de gasto municipal**, la Constitución establece las siguientes disposiciones:

- Los presupuestos de egresos de los municipios serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (artículo 115 fracc. IV).
- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios (artículo 115 fracc. IV).
- Las legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los Municipios (artículo 115 fracc. IV).
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley (artículo 115 fracc. IV).

En **materia de gasto público federal**, la Constitución establece las siguientes disposiciones - la mayoría de los estados las han adaptado a su régimen interior-:

En cuestión presupuestaria:

- Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (artículo 74 fracc. IV, primer párrafo).

- Obligación del Ejecutivo Federal de hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo sexenal, en la fecha prevista por el artículo 83 - primero de diciembre - (artículo 74 fracc. IV, segundo párrafo).
- Obligación del Secretario del Despacho correspondiente (Hacienda) a dar cuenta de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74 fracc. IV, segundo párrafo).
- Prohibición de haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto (artículo 74 fracc. IV, tercer párrafo).
- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (artículo 75).
- Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven (artículo 74 fracc. IV, séptimo párrafo).
- El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda (artículo 127).

En cuestión de la cuenta pública:

- Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior (artículo 74 fracc. IV, primer párrafo).
- La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (artículo 74 fracc. IV, cuarto párrafo).
- Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación (artículo 74 fracc. IV, quinto párrafo).
- Si del examen que la entidad de fiscalización superior de la Federación aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán los responsabilidades de acuerdo con la Ley (artículo 74 fracc. IV, quinto párrafo).
- La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio (artículo 74 fracc. IV, sexto párrafo).
- Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven (artículo 74 fracc. IV, séptimo párrafo).

En cuestión de ejercicio del gasto público:

- Obligación de existir acuerdo escrito del Presidente para que los secretarios empleen las partidas secretas (artículo 74 fracc. IV).

- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior (artículo 126).
- Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar (artículo 125).
- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (artículo 134, primer párrafo)
- Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (art 134, segundo párrafo).
- Cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado (artículo 134, tercer párrafo).
- El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo (artículo 134, cuarto párrafo). En este caso se incluyen los recursos federales administrados por estados y municipios.
- Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución (artículo 134, quinto párrafo).

Legislación y normatividad federal con influencia en el gasto público municipal:

Ley de Planeación. Fundamentada en el artículo 26 de la Constitución General de la República, es la ley reglamentaria del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Establece las reglas de funcionamiento del Sistema y cómo se instrumentará la coordinación de la Federación con los Estados y Municipios en la planeación nacional del desarrollo; también prevé la participación de los sectores social y privado en la misma. Establece las reglas para la planeación regional.

Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas. Con base en la Ley de Planeación de la Federación, se elabora dentro de los primeros seis meses del período de la Administración Pública Federal. En él se definen las prioridades nacionales, los objetivos generales del gobierno federal y las estrategias para alcanzar esos objetivos.

Convenios de Desarrollo Social. Con fundamento en diversas disposiciones constitucionales, funcionan como un instrumento para la coordinación de la Federación y los Estados en el logro de los grandes objetivos nacionales, principalmente incluye coordinación en acciones de desarrollo social, regional, urbano y vivienda; establecen compromisos concretos entre ambos niveles de gobierno, entre ellos apoyos financieros por parte de la federación y el compromiso de los estados de aplicar esos recursos a rubros específicos. Se establecen también algunas disposiciones de control referentes a esos recursos. Los Convenios de Desarrollo Social se formulan y firman anualmente. En relación con los municipios, contienen un apartado de desarrollo institucional municipal.

Ley de Coordinación Fiscal. Crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF); establece las bases para la adhesión de los Estados al SNCF; define los conceptos de participación y establece las fórmulas para la distribución de participaciones a los Estados; establece los mínimos de participación que habrán de recibir los municipios. A partir de 1998 con la adición del capítulo V, se crean los Fondos de Aportaciones Federales a Estados y Municipios, se indican los destinos a que deberán aplicarse dichos fondos, y las atribuciones de control de las diferentes autoridades en los distintos niveles de gobierno.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos. Es el instrumento jurídico por medio del cual los estados convienen en adherirse al SNCF.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos. Por medio de él, los Estados convienen con la Federación en asumir determinadas funciones administrativas en materia fiscal federal y a cambio de ello la federación les otorga diferentes incentivos.

En el ámbito estatal:

La Constitución Política del Estado. Establece las bases de organización de los municipios del Estado; define el número de regidores y síndicos para cada municipio; en algunos casos, establece el número y denominación de los municipios del Estado; etc.

Ley de Planeación. Establece el Sistema Estatal de Planeación; define los mecanismos de planeación; establece los procedimientos de concertación y coordinación para la planeación; define los tipos de programas; etc.

Plan Estatal de Desarrollo y sus Programas. Es el documento que establece las prioridades del desarrollo estatal; define los objetivos generales del gobierno del Estado; establece las estrategias para alcanzar los objetivos y metas trazados, así como las líneas generales de acción.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado. Establece las fórmulas de distribución de participaciones federales a los municipios.

Ley de Promoción Económica del Estado. Establece diferentes incentivos fiscales a empresas de nueva creación en el territorio del Estado; algunos de esos incentivos se relacionan con contribuciones municipales.

Ley Orgánica Municipal. Establece la estructura orgánica del ayuntamiento; y las atribuciones de sus órganos y funcionarios, entre ellos del tesorero municipal.

Plan Municipal de Desarrollo y sus Programas. Establece los objetivos generales del gobierno municipal; define las prioridades; establece las estrategias y líneas generales de acción.

Ley de Ingresos. Establece los gravámenes que tendrán vigencia durante un ejercicio fiscal determinado, con los que se solventará el gasto público municipal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal. Establece las normas a las que se habrá de sujetar el proceso de presupuestación, así como el ejercicio del gasto público; define los principios presupuestarios de equilibrio, anualidad, periodicidad; establece la obligación de sujetarse a los conceptos, montos de partidas y calendarios; establece las diversas atribuciones de las autoridades en el proceso presupuestario y en el ejercicio del gasto público municipal; establece la obligación de realizar registros contables, la obligación de presentar la cuenta pública y las bases de los sistemas de control, etc.

Ley de Adquisiciones y Arrendamiento de Bienes Muebles. Establece los procedimientos para adquirir y arrendar bienes muebles; establece la obligación de emitir convocatorias, las reglas de publicación, las reglas de licitación, puja y adjudicación, y la forma de contratación; crea el padrón de proveedores, y la obligación de inscribirse en él, etc.

Ley del Patrimonio Municipal. Define el concepto de patrimonio municipal y los de bienes de dominio público y de dominio privado; establece las disposiciones relacionadas con la enajenación y concesión del patrimonio municipal; así como, las reglas de adquisición por expropiación, etc.

Ley de Obras Públicas. Establece las bases para la concertación y contratación de obra pública; los procedimientos de adjudicación de contratos; los requisitos para el pago de anticipos; la obligación de entregar avances de obra; los procedimientos de entrega de obra, etc.

Ley de los Servidores Públicos Municipales. Regula las relaciones laborales de los trabajadores municipales con el ayuntamiento; establece la duración de la jornada laboral, el pago de tiempo extra, las vacaciones, las indemnizaciones, en

general las distintas prestaciones a que tienen derecho los trabajadores municipales; Define los procedimientos para la resolución de conflictos laborales entre los ayuntamientos y sus trabajadores, etc.

Ley de Premios y Estímulos Civiles. Establece los procedimientos y forma de reconocimientos que pueden otorgar los ayuntamientos a ciudadanos que se han destacado por sus aportaciones al municipio en particular o a la humanidad en general; así como a artistas destacados. Los premios se otorgan, por lo general, a ciudadanos nacidos en el municipio, a personas no nacidas en el municipio pero que se encuentran vecindadas en él, o a personas cuya obra está estrechamente vinculada con el municipio.

Ley de Deuda Pública. Establece los mecanismos y procedimientos para la concertación, autorización, contratación y amortización de la deuda pública municipal. Define cuáles son los destinos autorizados para el endeudamiento. Autoriza las formas para garantizar la deuda, etc.

Ley de Prestación de los Servicios de Agua. Siendo el agua el servicio más importante de los prestados por el municipio, esta ley establece las autoridades facultadas para la prestación del mismo, las distintas atribuciones de esas autoridades, quiénes las nombran, etc. Asimismo establece las características mínimas de la prestación del servicio, etc.

Reglamentos Municipales Diversos. Entre los diferentes reglamentos, se encuentran los referentes a la administración interna del ayuntamiento, como por ejemplo: el Reglamento Interior de la Tesorería Municipal, o reglamentos sobre determinadas funciones, como por ejemplo: Reglamento de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público Municipal.

Cabe aclarar que en algunas entidades no existen leyes específicas para las materias de gasto público, patrimonio y deuda pública municipal, y que las disposiciones referentes a esas materias se encuentran en otras leyes, que pueden ser la propia Constitución local, la Ley Orgánica Municipal y en ocasiones en la Ley de Hacienda Municipal.

4.2. COMPETENCIAS DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE GASTO PUBLICO

Las diferentes necesidades sociales son atendidas de acuerdo a su naturaleza por los diferentes niveles de gobierno, según lo dispone la Constitución Política.

Al Gobierno Federal exclusivamente le corresponde entre otras funciones las relacionadas con el comercio exterior, el comercio marítimo, el servicio exterior, la seguridad nacional, la administración de recursos naturales como bosques, subsuelo, espacio aéreo, etc.

A los Gobiernos de los Estados, les corresponde fungir en todas aquellas actividades que no se concedieron expresamente a la Federación, sin menoscabo de que puedan concurrir ambos niveles de gobierno en dichas actividades, o en su caso, convenir una coordinación o colaboración en determinadas funciones. Existe concurrencia de la Federación y de los Estados entre otras en las siguientes materias: educación, asentamientos humanos, ecología, turismo, carreteras, fomento a la vivienda, etc.

Ante el cúmulo de actividades a realizar, el Estado encuentra restricciones a su actuación, una de las principales es el enfrentamiento a las circunstancias de la realidad, de la cual resulta que los recursos son escasos y las necesidades muchas. Así, los recursos disponibles siempre resultan insuficientes para la satisfacción de todas las necesidades sociales. Como consecuencia de lo anterior, se hace indispensable optimizar y racionalizar el uso de los caudales públicos y eficientar la actividad estatal. A ello se encamina la función del gasto público.

4.3. EL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

A los Gobiernos Municipales les corresponde de manera exclusiva realizar las funciones y prestar los servicios públicos que la fracción III del artículo 115 les encomienda y que son:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Además, de conformidad con las leyes federales y estatales relativas, tienen facultades para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Sobre este punto, cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

También es común que los Gobiernos Municipales concurren con el Estado y la Federación en asentamientos humanos, educación, salud, ecología, turismo y otras materias.

La prestación de los servicios públicos municipales puede darse de diferentes formas, tales como: directa, asociada, concesionada, concertada y descentralizada.

En forma directa: Los ayuntamientos pueden prestar los servicios públicos de manera directa, es decir, a través de recursos materiales, humanos, técnicos y financieros del propio municipio. En otras palabras, el municipio destina presupuesto, equipo y personal para la prestación de dichos servicios.

En forma asociada: Dos o más municipios pueden asociarse para la prestación de un servicio público; tratándose de municipios de un mismo estado, la asociación se realiza a través de un convenio autorizado previamente por los ayuntamientos de los respectivos municipios; tratándose de municipios de diferentes estados, se requiere la autorización previa de las legislaturas de los respectivos estados.

En forma concesionada: El ayuntamiento puede autorizar la concesión a particulares de determinados servicios públicos, de acuerdo con las leyes que en materia municipal hubiere expedido la Legislatura del Estado.

En forma concertada: El ayuntamiento puede concertar con el Estado, la asunción por parte de éste de algunos de los servicios públicos municipales. De acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales, esta asunción deberá hacerse en forma temporal.

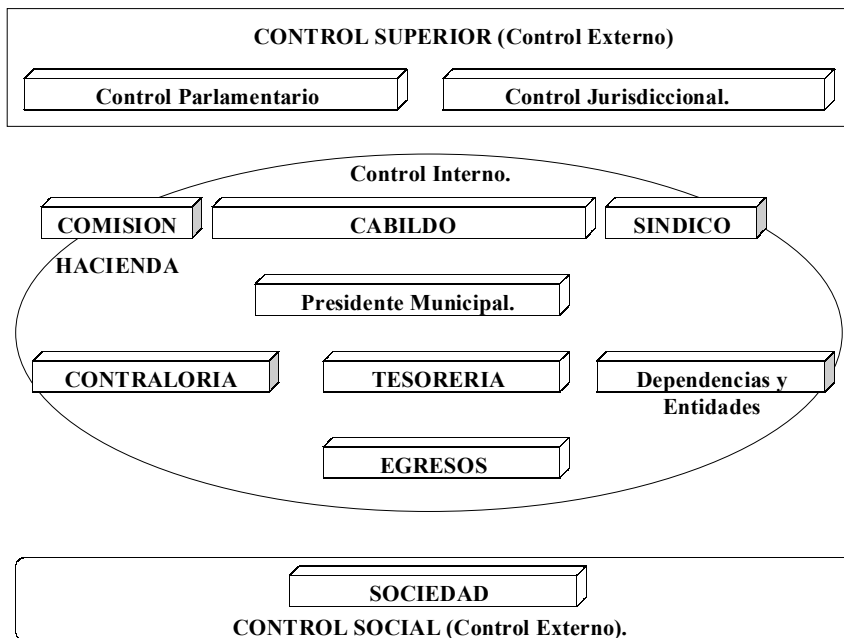
En forma descentralizada. En esta forma, los servicios se prestan a través de organismos públicos descentralizados, estatales o municipales; estos organismos son creados por leyes expedidas por los congresos estatales; aunque las legislaturas dotan de cierta autonomía a dichos organismos, por lo general el presidente municipal participa en el órgano de gobierno de los mismos. Cuando el organismo fue creado para prestar servicios exclusivamente a un municipio, el presidente municipal generalmente lo preside; cuando el organismo dota de servicios a más de algún municipio, los presidentes municipales forman parte del órgano de gobierno. Este tipo de organismos es muy común para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

4.4. EL CONTROL EN LA FUNCION DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

Desde el punto de vista del ente controlador, el control del gasto público municipal puede ser: Control interno, el que se realiza desde el interior del ayuntamiento. Este tipo de control puede ser llevado a cabo por diferentes autoridades en el ayuntamiento, por el propio cabildo, por el presidente municipal, por la comisión de hacienda, por el síndico, por el contralor, por el tesorero, o por otros funcionarios. El control externo es realizado por entes ajenos al ayuntamiento. El control externo es control superior cuando es realizado por el Poder Legislativo del Estado, con el auxilio del órgano técnico: la Contaduría Mayor de Hacienda, también es llamado control parlamentario. También es control superior el control de legalidad realizado por el Poder Judicial del Estado y el control constitucional realizado por los Tribunales Federales; aunque estos últimos se dan exclusivamente a instancia de parte agraviada y sólo protegen a la misma.

También dentro del control externo, se encuentra el llamado control social, en el cual un grupo de ciudadanos organizados formalmente realizan actos de control sobre determinada función del ayuntamiento.

El Control en el Gasto Público Municipal.



4.5. ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

En materia de control del gasto público municipal les corresponde a las diferentes autoridades municipales las siguientes funciones:

Al ayuntamiento.

- Aprobar el presupuesto de egresos.
- Aprobar la cuenta pública municipal, previamente a su presentación al Congreso.

- Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y disposiciones federales, estatales y municipales, en este caso, las referidas al gasto público municipal.

A la Comisión de Hacienda.

- Intervenir conjuntamente con el Tesorero en la formulación del presupuesto público municipal, que incluya ingresos y egresos, y emitir un dictamen para su presentación ante el pleno del ayuntamiento.
- Revisar en primera instancia la cuenta pública municipal; analizarla y emitir un dictamen para su presentación ante el pleno del ayuntamiento.
- Visar todos los documentos de egresos.
- Vigilar que los contratos de venta y arrendamiento de los bienes del Ayuntamiento se verifiquen en la mejor forma posible atendiendo los intereses de la Hacienda Municipal.
- Proponer todas las medidas que estime pertinente para el mejoramiento de la Hacienda Municipal.

Al Síndico.

- Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La Representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que estos fueron parte y en la gestión de las negociaciones de la Hacienda Municipal.
- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidas por las leyes respectivas.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería, autorizando la liquidación de pagos rezagados.
- Vigilar la hacienda pública municipal, haciendo visitas mensuales.

- Cuidar que la recaudación de los impuestos y la aplicación de los gastos se hagan llenando los requisitos legales y conforme a la Ley de Ingresos y el presupuesto respectivo.
- Cerciorarse que el Tesorero Municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la identidad del fiador y su solvencia económica y moral.
- Hacer que se remitan oportunamente a la Legislatura del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal, para su revisión anual cumpliéndose con los requisitos legales exigidos al respecto.
- Presidir la comisión de hacienda municipal y revisar las cuentas de la tesorería.

Al Presidente Municipal.

- Ejecutar las leyes y reglamentos en el ámbito de su competencia.
- Proveer en la esfera administrativa para la exacta observancia de las leyes federales y estatales.
- Ejecutar los acuerdos y reglamentos aprobados por el ayuntamiento y darle cuenta de ello.
- Rendir anualmente al ayuntamiento, un informe detallado sobre el estado que guarda la administración pública municipal.
- Vigilar que los delegados y subdelegados cumplan las funciones de su cargo e informar de ello al ayuntamiento.

Al Contralor.¹

- Establecer, coordinar y operar el sistema municipal de control y evaluación del gasto público, respecto del presupuesto de egresos, las políticas y progra-

¹ *Algunas de las funciones de control a cargo del Contralor municipal fueron tomadas de algunos de los Reglamentos de la Contraloría Municipal de diferentes Ayuntamientos del estado de Guanajuato.*

mas municipales, así como de los ingresos y del uso de los recursos patrimoniales de la propiedad o al cuidado del municipio.

- Fijar las normas de control, fiscalización, contabilidad y auditoría que deben observar las dependencias municipales.
- Conocer de los procedimientos de adjudicación de contratos de adquisición y de suministros; así como los de concesiones y los de adjudicación de contratos de obra pública.
- Supervisar que las adquisiciones que realice el municipio sean favorables a su economía, procurándose que la cantidad y calidad de los bienes adquiridos correspondan a sus necesidades reales.
- Conocer sobre las quejas en contra de funcionarios y servidores públicos municipales; llevar los procedimientos respectivos y, en su caso, fincar las responsabilidades administrativas correspondientes; en el caso de funcionarios de alto rango en la administración municipal, rendir informe al presidente municipal y al ayuntamiento.
- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias del municipio.
- Practicar auditorías y revisiones especiales a las dependencias y entidades de la administración pública municipal y paramunicipal; y rendir informe sobre los resultados de los mismos. En cumplimiento de su programa de trabajo o de manera especial ordenada por el Ayuntamiento. Proponer además las medidas preventivas o correctivas que procedan.
- Vigilar y controlar la eficiente aplicación del gasto público, su congruencia con los programas de trabajo y el presupuesto de egresos.
- Proponer mejoras a los sistemas administrativos de la administración pública municipal.
- Vigilar que las obras que en participación con otros organismos realice el municipio, se ajusten a las disposiciones legales, ya sean federales, estatales y/o municipales vigentes y a las especificaciones previamente fijadas, ordenando la realización de revisiones y evaluaciones que resulten necesarias.

- Vigilar que los servidores públicos municipales hagan su declaración anual.

Al Tesorero.

- Realizar el control operativo del gasto público municipal.
- Firmar, mancomunadamente con el presidente, los cheques con los que se realicen los pagos a proveedores y acreedores.
- Tener un control sobre el flujo de efectivo y sobre las cuentas bancarias, corrientes y de inversión del ayuntamiento. Efectuar las conciliaciones bancarias correspondientes.
- Verificar, previamente a la entrega de cheques, que los servicios hayan sido prestados o que los bienes adquiridos hayan sido recibidos.
- Verificar que los pagos que se realicen se ajusten al presupuesto autorizado por el ayuntamiento; tanto en los conceptos, como en los montos de las partidas y respetando los calendarios establecidos.

En cuanto al control externo, les corresponde a autoridades diferentes de las municipales las siguientes funciones de control hacia el municipio:

Al Congreso del Estado.

- La aprobación de la cuenta pública municipal, previa revisión y fiscalización.

A la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.

- Auxiliar en lo técnico al Congreso del Estado en la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal.
- Practicar visitas, auditorías, inspecciones y todo tipo de averiguaciones relacionadas con la administración municipal, en especial con la aplicación de recursos.
- Requerir informes y solicitar a los funcionarios municipales la comprobación y justificación del gasto público.

**SEGUNDA
PARTE**

**Aplicación del Control
en el Gasto Público
Municipal**

CAPITULO 1

Funciones Generales de Control del Gasto Público Municipal

1.1. EL PRESUPUESTO COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO

El principal instrumento de control general del gasto público es obviamente el presupuesto de egresos. La efectividad de éste descansa principalmente en el respeto a los llamados "principios presupuestarios". Estos le dan la fuerza al presupuesto de egresos como instrumento de control.

Los principios presupuestarios son universales y han sido adoptados en la legislación hacendaria mexicana. Los principales se enlistan y definen enseguida:

- **Principio de competencia:** El presupuesto debe ser autorizado por el órgano facultado por la ley. Para que el presupuesto tenga validez su aprobación debe provenir de quien autoriza la ley, en el caso del municipio, el órgano con facultades para la autorización del presupuesto de egresos es el ayuntamiento.

- **Principio de universalidad:** Debe incluir todos los ingresos y todos los gastos.
- **Principio de unidad:** Debe aprobarse un presupuesto único.
- **Principio de especialidad:**
 - **Especialidad cualitativa o especificación:** Los recursos deben utilizarse exclusivamente en el objeto aprobado, es decir, no debe aprobarse un gasto que no esté presupuestado.
 - **Especialidad cuantitativa:** El gasto debe ajustarse estrictamente al monto autorizado, es decir, solamente deben autorizarse los gastos que no impliquen excederse del monto autorizado para la partida correspondiente.
 - **Especialidad temporal:** Los gastos deben aplicarse en el período de vigencia del presupuesto, los gastos deben realizarse en el ejercicio correspondiente al presupuesto. Este principio también aplica para que el ejercicio del gasto se ajuste a los calendarios establecidos dentro del mismo ejercicio, de tal forma que no se anticipen gastos presupuestados para determinada época, y por otra parte se respete el ejercicio para dar cumplimiento en tiempo y forma a los proveedores y acreedores.
- **Principio de equilibrio presupuestal o nivelación:** la totalidad de ingresos debe cubrir la totalidad de gastos y los gastos ordinarios no deben ser financiados con ingresos extraordinarios.
- **Principio de no afectación:** Los ingresos no deben destinarse a un gasto específico, salvo que así lo estipule la Ley, en forma excepcional.
- **Principio de publicidad:** El presupuesto debe ser publicado.
- **Principio de anualidad:** El presupuesto debe abarcar el período de un año.

Principio de racionalidad: El presupuesto debe ajustarse a las necesidades reales y las posibilidades reales de darles satisfacción.

Principio de austeridad: El presupuesto debe aplicar los recursos a los gastos estrictamente indispensables, etc.

PROHIBICION DE HACER PAGOS NO PREVISTOS EN EL PRESUPUESTO

Entidad Federativa.	Constitución Política Estatal. artículo	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. artículo
1.- AGUASCALIENTES		
2.- BAJA CALIFORNIA		
3.- BAJA CALIFORNIA SUR		
4.- CAMPECHE	121	26
5.- COAHUILA	96	22
6.- COLIMA	114	27
7.- CHIAPAS	66	
8.- CHIHUAHUA		41
9.- DISTRITO FEDERAL		
10.- DURANGO		24
11.- GUANAJUATO	134	
12.- GUERRERO		36
13.- HIDALGO		
14.- JALISCO		53
15.- MEXICO	129	33
16.- MICHOACAN	159	
17.- MORELOS	131	
18.- NAYARIT	118	
19.- NUEVO LEON	135	
20.- OAXACA	160	
21.- PUEBLA		
22.- QUERETARO	94	
23.- QUINTANA ROO	176	
24.- SAN LUIS POTOSI	94 y 96	
25.- SINALOA	85	13
26.- SONORA		
27.- TABASCO		
28.- TAMAULIPAS	162	
29.- TLAXCALA	102	41
30.- VERACRUZ		28
31.- YUCATAN		
32.- ZACATECAS	103	22

Nota: las entidades que no prohíben expresamente hacer pagos no previstos en el presupuesto lo hacen implícitamente cuando obligan a que el gasto público se apegue a los programas, presupuestos, calendarios y a los montos autorizados.

1.2. INCIDENTES EN EL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL

Entre los incidentes en el ejercicio del gasto público municipal se encuentran tales como el que debe realizarse un gasto que no se previó en el presupuesto o como sucede en muchas ocasiones que algún proveedor entregó un bien o servicio muy cerca de que el ejercicio concluya y en consecuencia el pago y la afectación presupuestal no pueden hacerse en el mismo ejercicio. Estos, como otros casos tienen sus respectivas soluciones.

Los incidentes más frecuentes son los siguientes:

- Modificaciones al presupuesto durante su vigencia.
- Pagos posteriores a la vigencia del presupuesto.
- Prescripción de adeudos.
- Carencia de presupuesto.
- Gastos que afectan a varios ejercicios.
- Anticipos de gastos correspondientes a ejercicios posteriores.

1.2.1. Modificaciones al presupuesto durante su vigencia

Durante el ejercicio es frecuente que se presenten circunstancias que no se habían previsto y sea necesario hacer ajustes al presupuesto. A fin de poder hacer algún gasto no previsto es necesario que se modifique previamente el presupuesto. Las modificaciones que frecuentemente deben hacerse al presupuesto original pueden provenir de las siguientes causas: a) que los ingresos reales excedan a los egresos presupuestados, b) que los ingresos reales sean inferiores a los presupuestados, y c) que sea necesario el cambio de destino de los recursos.

- a) En el primer caso, cuando los ingresos reales exceden a los egresos presupuestados, puede deberse a las siguientes causas:
 - 1) Que los ingresos reales excedan a los ingresos presupuestados, y consecuentemente a los egresos. Esto puede deberse a que la estimación de los ingresos fue muy conservadora o que algún tipo de

ingreso haya experimentado un "boom" difícilmente pronosticable; esto último le ha sucedido a la federación en relación con la estimación de ingresos por la venta de petróleo, cuando el precio de éste se ha elevado considerable e imprevisiblemente.

- 2) Que los egresos reales sean menores a los presupuestados. Esto puede deberse principalmente a dos razones: que la previsión de gasto hubiese sido muy elevada, en razón de una deficiente técnica presupuestaria; o, que durante el ejercicio se hubiesen logrado economías presupuestales, es decir, que se hubiese logrado ahorrar en algunas partidas.

Es importante distinguir entre "ingresos obtenidos en exceso de los previstos" e "ingresos extraordinarios". En el primer caso, los ingresos obtenidos en exceso de los previstos, son ingresos ordinarios, impuestos, derechos, participaciones, etc. obtenidos en mayor cantidad de los estimados. En el segundo caso, los ingresos extraordinarios, no son ingresos obtenidos por los medios ordinarios, sino que precisamente de una forma extraordinaria, ya sea a través de crédito o a través de subsidios o transferencias de otros niveles de gobierno.

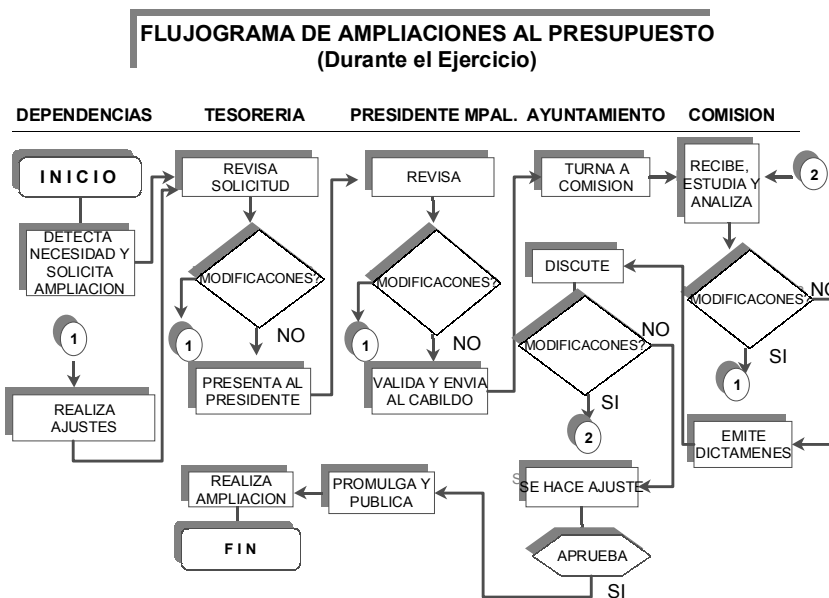
- b) Que los ingresos reales sean inferiores a los presupuestados, puede deberse a los siguientes motivos:

- 1) Que la estimación de ingresos hubiese sido excesivamente optimista. Este caso puede deberse a una mala técnica de presupuestación. Cuando esto se presenta puede ocasionar que se gaste más de lo debido, en virtud de que el gasto puede haberse estado efectuando puntualmente en rubros no prioritarios. Para ilustrar lo anterior, podemos mencionar el caso de que se hubiese presupuestado mayor ingreso del real. Durante los primeros meses la administración municipal recauda la mayor parte del impuesto predial, en virtud de los descuentos que se otorgan a los contribuyentes a fin de que paguen el impuesto por adelantado, de tal forma que el ingreso del primer trimestre representa un alto porcentaje de los ingresos anuales propios, por lo que dentro de la lógica de una buena administración

esos ingresos deben destinarse, desde un punto de vista cronológico, a gastos más allá de ese primer trimestre, lo que podría ser en el segundo y aún en el tercer trimestre. De tal manera que si los ingresos de ese primer trimestre se destinan a gasto no prioritario calculado conforme a una base irreal de ingresos, puede traer como consecuencia que en los siguientes trimestres que no se obtiene el ingreso presupuestado, exista un déficit para cumplir con los compromisos de gasto, que en este caso sí podrían ser prioritarios.

- 2) Que algún factor hubiese influido en la caída de los ingresos. También puede suceder que los ingresos sean menores a los presupuestados por causas de un factor no previsto. Las crisis económicas nacionales han traído como consecuencia pérdida de poder adquisitivo a la población, por lo que es lo más normal que los contribuyentes le den prioridad a sus necesidades básicas antes de cumplir con las obligaciones fiscales, causa de lo cual en las épocas en que se presentan esas crisis la recaudación de ingresos se ve disminuida. Otros factores que influyen en la reducción de ingresos son las catástrofes naturales, tales como terremotos, huracanes, sequías, etc. Mas no todos los factores que influyen en una caída de ingresos son externos, también puede deberse a una deficiente administración, o a errores en la política fiscal como puede ser el establecimiento de tasas excesivamente elevadas.
- c) El cambio de destino de los recursos, puede deberse a las siguientes razones:
- 1) Que surjan necesidades urgentes. Estas necesidades pueden surgir como consecuencia de algún tipo de desastre natural, accidente industrial o catástrofe urbana, o por razones económicas o movimientos, inconformidades y reclamos sociales.
 - 2) Que se reajusten prioridades. Durante el ejercicio puede presentarse que al hacer una reevaluación de los objetivos, sea necesario hacer un cambio de prioridades y en consecuencia modificar o hasta cancelar programas.

- 3) Que un rubro represente mayor gasto del presupuestado. En teoría este caso no debe suceder; sin embargo, en la práctica es común que suceda. Si un rubro de gasto, sea un proyecto o un programa, resulta más caro de lo previsto y es necesario que a pesar de ello se concluya, entonces deberá solicitarse una ampliación a la partida correspondiente, ampliación que puede provenir de ingresos obtenidos en exceso de los previstos o de la disminución de otra partida.



Para la modificación de los presupuestos generalmente se sigue el mismo trámite que para su autorización. En algunos casos especiales las leyes autorizan la modificación dispensando el trámite de autorización, algunos de esos casos son los siguientes:

- Partidas de ampliación automática. Las partidas más comunes de este tipo son las siguientes: sueldos y servicio de la deuda. En el primer caso, la razón principal se refiere a los aumentos salariales de emergencia. En el segundo caso, cuando se hubiese contratado una deuda con intereses calculados en una tasa variable, que por otra parte es un caso poco frecuente y no recomendable.

- Transferencias de economías presupuestales. Si durante el ejercicio se lograron ahorros en partidas, puede disponerse de esos ahorros transfiriéndolos a otras partidas.
- Recursos adicionales obtenidos. Cuando se obtengan ingresos en exceso de los previstos, es decir a causa de una mayor recaudación de la esperada, se autoriza a que esos recursos adicionales se apliquen discrecionalmente por el presidente municipal.
- Cancelación de programas. Si en virtud de un cambio de prioridades se hace necesaria la cancelación de un programa, los recursos de la partida correspondiente pueden transferirse a otra partida.
- Cambio de prioridades. El cambio de prioridades puede consistir en la ampliación de un programa o la creación de un programa nuevo; su financiamiento puede provenir de ahorros en otras partidas, de la cancelación de otras partidas o de ingresos obtenidos en exceso.
- Reducción de programas. El cambio de prioridades puede consistir simplemente en la reducción de algún programa.
- Modificación por leyes posteriores al inicio de la vigencia del presupuesto. Algún gasto no previsto puede provenir de que alguna ley ordene dicho gasto, y que la vigencia de esa ley hubiere comenzado cuando el presupuesto ya estaba siendo ejercido.

La gran mayoría de las leyes presupuestales de las entidades federativas prohíben a las entidades y dependencias realizar directamente gestiones para la modificación del presupuesto, esto quiere decir que deben hacerlo a través de los cauces legales, en el caso del municipio a través de la Tesorería Municipal y no directamente ante el Cabildo.

1.2.2. Pagos posteriores a la vigencia del presupuesto

Cuando por alguna razón no se hizo el pago de un bien o de un servicio en el ejercicio en el que estaba presupuestado, el pago deberá hacerse en el siguiente

ejercicio. Para resolver esta situación se ha creado la partida presupuestal conocida como ADEFAS, que significa adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Todo pago no hecho en el ejercicio correspondiente deberá preverse en el presupuesto del siguiente ejercicio dentro del rubro de ADEFAS.

1.2.3. Prescripción de adeudos

Cuando algunos adeudos que tiene el ayuntamiento con particulares no fueron reclamados por éstos y ya han transcurrido varios ejercicios, el ayuntamiento tiene la facultad para declararlos prescritos, es decir, cancelar dichos adeudos, en virtud de haber transcurrido el tiempo para que el particular los reclamara; generalmente las leyes establecen un plazo de cinco años, tiempo después del cual los particulares no tienen derecho a reclamarlos. Estos adeudos mientras no sean prescritos deben preverse en la partida de adefas.

1.2.4. Carencia de presupuesto

Si ha comenzado el ejercicio y no se encuentra autorizado el presupuesto - algo que es muy improbable que suceda en el nivel municipal- no deben realizarse pagos.

1.2.5. Gastos que afectan a varios ejercicios

Existen algunas partidas de gastos que deben ejecutarse en varios ejercicios, tales como las amortizaciones de capital de créditos o el pago de sus intereses o servicio. En el presupuesto de cada uno de los ejercicios debe preverse la amortización del capital y el pago de intereses correspondiente a dicho ejercicio. La existencia de este tipo de partidas junto con la necesidad de dar continuidad financiera a los programas, ha sido uno de los principales argumentos de los que promueven los presupuestos multianuales.

1.3 FORMALIDADES EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Para ejercer algunas partidas del gasto público municipal deben seguirse ciertas formalidades, como pueden ser: la formulación de pedidos, la suscripción de contratos, la constitución de garantías, el registro de compromisos, etc.

1.4 AUTORIZACIONES

Para que un pago pueda realizarse, deben reunirse algunos requisitos, primeramente debe obtenerse la autorización, que a su vez exige la comprobación del gasto, su justificación, su sujeción al reglamento, la entrega del bien o del servicio, etc.

La comprobación, en términos generales, es la constancia de que los hechos se efectuaron. La comprobación, según los hechos que haga constar, puede ser: de la adquisición, de la entrega del bien o del servicio, o del pago. Para el primer caso, es decir para la adquisición, servirán de comprobantes: la orden de compra, el pedido, la factura del proveedor o el recibo de honorarios; para el segundo, o sea la entrega del bien o del servicio, el aviso de recepción del bien o del servicio y por supuesto, la existencia física del bien, o los indicios de la prestación del servicio; por último, para el tercer caso, la comprobación del pago, servirán la póliza del cheque, el acuse de recibo del cheque, los estados de cuenta del banco, etc. Obviamente, para que el pago se realice debieron haberse dado los dos primeros supuestos, es decir, la entrega de comprobantes, que además deberán contener los requisitos fiscales y además la entrega del bien o la prestación del servicio.

La justificación es la definición de las circunstancias por las cuales la autoridad decide realizar un gasto. Con la justificación se demuestra que existía una necesidad que el gasto buscó satisfacer, es decir, se demuestra la utilidad del gasto. Los diccionarios definen justificación como: conformidad con lo justo; prueba de razonabilidad; procedencia; conformidad con la moral, la razón, la prudencia o el derecho. El concepto de justificación del gasto público va ligado con el concepto de política del gasto, en el cual se deben tomar en cuenta los objetivos a alcanzar, la estrategia aplicada, las prioridades, los beneficios, la rentabilidad económica o social, en resumen, las circunstancias que motivaron a los funcionarios municipales a realizar determinado gasto.

1.5 ADMINISTRACION DEL EFECTIVO

La administración del efectivo, más que control del gasto público, constituye control patrimonial, sin embargo se encuentra muy vinculado a la función de gasto, en virtud de que precisamente es con efectivo con lo que se efectúa el gasto.

Administración del efectivo abarca: pagos, ministraciones, registro de personal que maneje fondos, anticipos, calendarización, pronósticos de efectivo, transferencias, programación de pagos, etc.

1.5.1 Ministraciones

Ministración es una remesa de dinero que se entrega por parte de la caja principal a las cajas de dependencias o entidades, inclusive de particulares, para que se efectúen pagos por conducto de ellas. Las ministraciones de recursos a las dependencias serán autorizadas por la Tesorería, de acuerdo con los programas y metas correspondientes. La Tesorería puede reservarse dicha autorización y solicitar a las dependencias coordinadoras de sector la revocación de las autorizaciones que, a su vez, hayan otorgado a sus entidades coordinadas, entre otras causas, cuando:

No envíen la información que les sea requerida en los términos de las disposiciones aplicables, en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos;

Del análisis del ejercicio de sus presupuestos y en el desarrollo de sus programas, resulte que no cumplen con las metas de los programas aprobados o bien se detecten desviaciones en su ejecución o en la aplicación de los recursos correspondientes;

No remitan la cuenta comprobada en las fechas o plazos fijados al efecto, lo que motivará la inmediata suspensión de las subsecuentes ministraciones de recursos que por el mismo concepto se hubieren autorizado, así como el reintegro a la dependencia coordinadora de sector de los que se hayan suministrado;

En general, no ejerzan sus presupuestos de conformidad con las disposiciones aplicables.

1.5.2 Sugerencias de control interno para la caja

En materia de control de efectivo, existen muy variados autores que hacen sugerencias, entre ellos puede consultarse a J. R. Santillana González, en su obra

"Cómo Hacer y Rehacer una Contabilidad. El control interno desde el punto de vista contable", de ECASA, México, 1993. Asimismo puede consultarse a Abraham Perdomo Moreno, en su libro "Elementos de Control Interno", también de editorial ECASA, México, 1991.

Algunas de las sugerencias para el control interno más frecuentes son las siguientes:

En cuanto al fondo fijo de caja o "caja chica".

- Adoptar la política de afianzar a todos aquellos empleados que manejan fondos.
- Separar las funciones de custodia y manejo del fondo de las de la autorización de pagos y registros contables.
- Para las entregas de efectivo deberá existir la autorización previa de funcionario responsable y la adecuada comprobación de las erogaciones correspondientes.
- Establecer un máximo para pagos individuales.
- Cancelar los comprobantes con el sello fechador de pagado en el momento de efectuar el pago.
- Expedir los cheques de reembolso de caja chica a nombre de la persona encargada del fondo fijo.
- Prohibir usar los fondos de caja para cambiar cheques de funcionarios, empleados, clientes o proveedores.
- Codificar los comprobantes e identificar mediante nombre y firma al responsable que efectuó el gasto.

- Establecer agilidad en el procedimiento para reposición del fondo para evitar exceso de fondos ociosos o falta de efectivo para cubrir una emergencia.
- En los casos de anticipos para gastos con dinero del fondo fijo, se deberá precisar el tiempo en que se efectúe tal gasto, pasado el cual si éste no ha sido realizado solicitar inmediatamente la devolución del dinero.
- Efectuar arquezos periódicos y sobre base sorpresiva cuidando y controlando que no se mezcle o se disponga de efectivo de otros fondos o de los ingresos entrantes, para evitar que se cubran faltantes.
- Antes de pagar cualquier comprobante, deberá hacerse una revisión sobre el cumplimiento de requisitos fiscales y administrativos correspondientes.
- La suma de todos los fondos fijos asignados será siempre igual al saldo de la cuenta mayor.

En cuanto a caja y bancos:

- Verificar mensualmente que la suma de los saldos en registros auxiliares sea igual al saldo de la cuenta de mayor.
- Establecer la política de que todos los cheques que se expidan se hagan nominativamente; asimismo, que se fije un importe mínimo para efectuar pagos por medio de éstos.
- Deberá responsabilizarse a una persona para el manejo de las cuentas de cheques.
- Por ningún motivo se deberán netear ingresos (disponer de los ingresos entrantes para efectuar gastos); es decir, se deberán depositar intactos.
- Cada cheque que se expida deberá estar soportado con la documentación correspondiente debidamente requisitada (previa revisión y autorización), y la póliza de egresos.

- Elaborar programas de flujo de efectivo para prever oportunamente tanto la inversión de sobrantes de dinero, como la obtención de créditos para cubrir necesidades de liquidez.
- Establecer políticas para cancelar a un tiempo determinado aquellos cheques en tránsito que no han sido cobrados.
- Adoptar la política de afianzar a todos aquellos empleados que manejan fondos.
- Archivar en lugar seguro y apropiado todos los comprobantes que soportan tanto los ingresos como los egresos.
- Que la firma para la expedición de cheques se haga en forma mancomunada.
- No mezclar las entradas de dinero con los fondos fijos de caja.
- Conciliar mensualmente los estados de cuenta bancarios con el control matriz de las chequeras y los registros contables.
- Las partidas de conciliación deberán ser investigadas y, en su caso, ajustadas por personal independiente al manejo y custodia de fondos y chequeras.
- Las cuentas de cheques que se manejen deberán registrarse a nombre de la entidad.
- Registrar las transferencias que se efectúan entre bancos y cuentas de un mismo banco.
- Prohibir la práctica de firmar cheques en blanco.
- Deberán ser apropiadas las instalaciones del área de caja.
- Mantener en lugar seguro copia de las tarjetas donde aparecen las firmas autorizadas para expedir cheques.

- Mantener en lugar seguro y apropiado (caja fuerte de ser posible) los talonarios de cheques por usar.
- Mantener permanentemente actualizado, en el banco y en las oficinas de la entidad, el registro de autorización de firmas para expedir cheques.
- Adherir a los talonarios los cheques originales cancelados.
- Para efectos de formulación de estados financieros, los cortes de ingresos y egresos deben ser adecuados al cierre de las operaciones.
- Efectuar arquezos periódicos y sobre base sorpresiva cuidando y controlando que no se mezclen los ingresos y otro tipo de fondos existentes para evitar que se cubran faltantes.
- Ejercer un vigoroso control sobre los cheques devueltos a fin de evitar que vayan a cubrir faltantes en caja.
- Las monedas extranjeras propiedad de la entidad tendrán que ser valuadas, para efectos de balance general, a precio de cotización a la fecha del referido.
- Partiendo del principio de evitar funciones que son incompatibles, en virtud de que la conjugación de determinadas actividades puede dar lugar a fraudes o malos manejos, evitar que aquellas personas que manejan ingresos (caja, ingresos por correo, cobradores, etc.) antes de su registro inicial; o aquellas que manejan estos ingresos después de su registro inicial (preparan el registro de ingresos, preparan depósitos, realizan o envían depósitos, etc.); o bien que manejan cheques ya firmados o tienen a su cargo facsímil para firma de cheques no intervengan en las siguientes labores:
 - a) Manejo de los auxiliares y registros relacionados con las cuentas por cobrar;
 - b) Manejo de los registros iniciales de ventas;
 - c) Manejo de documentos base para facturar;

- d) Manejo y autorización de notas de crédito y documentación soporte;
 - e) Aprobación de rebajas y devoluciones sobre ventas;
 - f) Manejo de registro iniciales de rebajas y devoluciones sobre ventas;
 - g) Manejo y aprobación de los registros iniciales de compras;
 - h) Manejo y preparación de documentación base para soportar un egreso;
 - i) Aprobación de los registros iniciales de egresos;
 - j) Preparen, sumen, comprueben y autoricen los registros en el diario general;
 - k) Intervención en el registro final, o sea el libro mayor.
-
- La contabilización de los ingresos debe efectuarse lo más pronto posible, lo ideal es que sea diariamente.
 - Asegurarse que las contrapartidas de ingresos se contabilicen adecuada y oportunamente.
 - Se debe pensar siempre en buenos custodios que salvaguarden físicamente el dinero en operación; por ejemplo bóvedas, caja fuerte, cajas registradoras, etc. El acceso a estos custodios debe estar limitado y perfectamente identificado.
 - Debe procurarse siempre mantener los niveles mínimos posibles de dinero en operación.
 - Las actividades de ingresos y egresos deben estar separadas tanto como sea posible.
 - Preparar un reporte diario de saldos en cuentas de cheques. Confrontar contra libros estos saldos.
 - Todo ingreso o egreso deberá estar soportado por un documento que permita conocer su origen y autorización.

- Evaluar la posibilidad de contratar una póliza de seguro por resguardo de efectivo.

1.6. ARCHIVO CONTABLE GUBERNAMENTAL

El resguardo de la información y de la documentación comprobatoria y justificativa, es una parte importante de los sistemas de control. Ese resguardo le corresponde al llamado archivo contable gubernamental.

En el establecimiento de un sistema de archivo contable gubernamental deberán tomarse en cuenta diferentes conceptos, entre ellos: la obligación de conservar la documentación, la obligación de las diferentes dependencias y departamentos de remitir la documentación, los procedimientos para declarar cuáles documentos tienen valor histórico, el nombramiento de la persona encargada del archivo, los métodos de organización, de conservación, los procedimientos para la reproducción de los documentos o su destrucción, los procedimientos para efectuar certificaciones solicitadas por los particulares, etc. El estado de Baja California estableció una amplia regulación para su archivo contable gubernamental en su Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

1.7. EL CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL A TRAVES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

La ciencia administrativa ha evolucionado de manera constante, esa evolución se ha reflejado en conceptos, tales como: enfoque de sistemas, planeación estratégica, administración por objetivos, outsourcing, benchmarking, calidad total, etc.

Algunos de estos conceptos han influido en el desarrollo del presupuesto público. Cuando la administración pública vio la necesidad de transformar su modo de operación de una administración "reactiva", es decir, de una administración dedicada a resolver los problemas de la manera en que se presentaban, o como se dice coloquialmente atendiendo "bomberazos" o "apagando fuegos", a una administración con rumbo definido, en que prevé las necesidades y actúa de un modo previsor, adopta la planeación, se vuelve una administración planeadora.

La adopción de la planeación en la administración pública, trae como consecuencia un nuevo enfoque, que naturalmente transforma todos los procesos administrativos, incluyendo el presupuesto.

La planeación implica un análisis de la propia administración, para conocer sus fortalezas y debilidades, un diagnóstico del entorno, una definición de objetivos generales, de corto, mediano y largo plazo, esencialmente el objetivo principal, denominado "misión", el establecimiento de políticas y la determinación de estrategias.

Como siguiente paso a la planeación, se encuentra la programación, en la cual se definen objetivos, propósitos y metas específicas, de corto plazo; se definen responsables de alcanzar esos objetivos particulares; se asignan recursos materiales, humanos, técnicos; y se establece un período de tiempo para alcanzar los objetivos.

Consecuentemente, para que el presupuesto de egresos reflejara un seguimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas, era necesaria la vinculación del mismo con los programas. De tal manera que se crea la técnica del presupuesto por programas, por medio del cual se asignan recursos para destinarse al cumplimiento de los objetivos de los programas.

En virtud de que el presupuesto público debe realizarse anualmente, y los planes municipales son trianuales, así como los programas pueden ser multianuales, se hizo necesario el uso de un documento que conciliara al presupuesto con los programas, este documento es el "programa operativo anual", en el cual se plasman los objetivos y metas específicos para un ejercicio determinado, los cuales forman una etapa de los programas base completos, reflejando de la misma manera que los programas base, las asignaciones de recursos, materiales, humanos y técnicos y los responsables de los programas, considerando únicamente un ejercicio. El programa operativo anual, servirá entonces de base para la asignación de recursos financieros, es decir, para la elaboración del presupuesto por programas anual.

La elaboración de un presupuesto por programas se apoya básicamente en tres instrumentos: un catálogo organizacional, en el que se codifica cada una de las dependencias y entidades del ayuntamiento; un catálogo de clasificación del gasto por su objeto; y un catálogo de programas, también codificados.

1.8. CONTROL PRESUPUESTAL Y CONTABILIDAD DESCENTRALIZADA

El control presupuestal, conforme al modelo de la función control, se da en cuatro etapas: la etapa previa, que corresponde a la presupuestación propiamente dicha, que constituye la etapa normativa; la etapa de ejercicio u operación, en el que los gastos se sujetan a lo presupuestado, a través de diversos mecanismos; la etapa de información, por medio de la cual se registra la ejecución del presupuesto, a fin de generar reportes acerca de lo ejercido y lo pendiente de ejercer, además de que se detecta si el gasto se ajustó a lo autorizado; por último la etapa de decisión, en el que los funcionarios facultados determinan la realización de acciones correctivas, en caso de desviaciones, o toman las medidas pertinentes para mantener el rumbo en caso de regularidad en los procesos.

En los sistemas de información, el subsistema contable tiene una gran importancia. A través del proceso de los datos obtenidos de los registros contables se genera la información financiera que facilitará la toma de decisiones. Los registros contables se vuelven un instrumento importante en el control, en virtud del principio contable de la "realización", por medio del cual solamente se registran las operaciones financieras efectivamente realizadas; el respeto a este principio permite que la información contable refleje razonablemente la situación financiera de una entidad económica.

La oportunidad de los registros contables es otro factor importante para que la contabilidad cumpla sus cometidos. De tal manera que la administración municipal debe buscar que los registros contables se hagan oportunamente. Un método eficaz para agilizar la contabilidad es a través de descentralizar la función de registro contable, entre las diferentes dependencias, que realicen operaciones financieras. Algunos autores consideran muy osado lo anterior, pues consideran que la descentralización de los registros contables pudiera dar lugar a la altera-

ción de la información contable, pero en realidad no hay nada que temer, puesto que cada área o cada persona que realice los registros contables solamente estará autorizado a realizar cierto tipo de registros, en los que maneje un número muy limitado de cuentas, solamente aquellas que se encuentren relacionadas con su área. La descentralización de los registros contables trae consigo la posibilidad que los registros se hagan el mismo día en que las operaciones se realizan, por lo tanto, será posible emitir información financiera diariamente. Por otra parte existen mecanismos para evitar que quienes registren deshagan las operaciones que registraron el día anterior. Un claro ejemplo de que esto es posible lo representan las instituciones bancarias, todas sin excepción, incluyendo las que cuentan con más de 1000 sucursales, son capaces de emitir estados financieros diariamente.

1.9. LA GLOSA

La glosa es la revisión exhaustiva de cada una de las operaciones realizadas; así en la glosa se revisa si un gasto realizado está amparado por sus comprobantes, si éstos reúnen los requisitos fiscales, si existe justificación del gasto, si lo pagado concuerda con los montos reflejados en los comprobantes, si las operaciones aritméticas fueron correctas, si se reunieron las autorizaciones correspondientes, si existe evidencia de que los bienes fueron recibidos y los servicios prestados. Por lo general la glosa se organiza por rubros a fin de que la revisión se haga por tipo de gasto, así existe un glosador o glosadores para los servicios personales, otro u otros para las adquisiciones, otro más para la obra pública, etc. Esto ayuda a que el glosador se especialice en determinado tipo de gasto y cada vez sea más aguda su revisión.

CAPITULO 2

Funciones Especificas de Control del Gasto Público Municipal por Objeto

2.1 EL CONTROL DEL GASTO POR SERVICIOS PERSONALES

Agrupar las remuneraciones al personal al servicio de los municipios, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que esas instituciones prestan al personal, en los términos de las disposiciones legales en vigor; incluye los pagos por otras prestaciones sociales.

2.1.1. Marco normativo del gasto por servicios personales

La Constitución establece en el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115, que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución, y sus disposiciones reglamentarias, entre las cuales se encuentran la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo. En los mismos términos la fracción VI del artículo 116 se refiere a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores. Cuando sea necesario recurrir al texto del artículo 123 constitucional deberá

tomarse en cuenta que el trabajo burocrático se encuentra regulado por el denominado apartado "B".

En el ámbito local, las legislaturas estatales han expedido diferentes leyes en materia de relaciones laborales entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, la mayoría de ellas aplicables a ambos niveles de gobierno, en otras ocasiones para aplicación exclusiva de alguno de dichos niveles. Las denominaciones más comunes son: Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios o Ley del Servicio Civil. Asimismo han expedido leyes que crean institutos de seguridad social o servicios de pensiones. A continuación se muestra una tabla de las leyes referidas, por entidad federativa.

Cabe comentar que las mencionadas leyes establecen la supletoriedad tanto de la Ley Federal del Trabajo como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

LEYES QUE REGULAN LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES EN LAS DISTINTAS ENTIDADES FEDERATIVAS. ¹		
ESTADO	NOMBRE DE LA LEY	Publicación
1 AGUASCALIENTES	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y Organismos descentralizados.	7-Jun-92
	Ley de Pensiones Civiles para el Estado de Aguascalientes.	21-Sep-80
	Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.	11-ago-91
2 BAJA CALIFORNIA	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios o Instituciones Descentralizadas de Baja California.	20-Oct-89
3 BAJA CALIFORNIA SUR		
4 CAMPECHE	Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado.	24-Abr-96
5 COAHUILA	Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.	
6 COLIMA		
7 CHIAPAS		
8 CHIHUAHUA	Código Administrativo (Título Cuarto de las Relaciones del Estado con sus trabajadores). Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.	
9 DISTRITO FEDERAL	Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.	20-Dic-85
10 DURANGO	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado.	24-Jun-90
	Ley de Pensiones del Estado de Durango.	8-abr-82
11 GUANAJUATO	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios.	
	Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.	29-ene-88
12 GUERRERO	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Guerrero, sus Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.	26-sep-79

continúa...

...continuación

LEYES QUE REGULAN LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES EN LAS DISTINTAS ENTIDADES FEDERATIVAS.¹		
ESTADO	NOMBRE DE LA LEY	Publicación
13 HIDALGO	Decreto que regula las relaciones laborales entre los trabajadores del Municipio y el Ayuntamiento.	30-Dic-85
14 JALISCO	Ley para los Servidores Públicos para el Estado y sus Municipios.	
	Ley de Pensiones del Estado de Jalisco.	30-Dic-86
	Ley de Incompatibilidades para los Servidores Públicos, Reglamentaria del artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.	4-Ene-84
15 MEXICO	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal	
	Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Gobierno del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados.	
16 MICHOACAN	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.	8-Ago-83
17 MORELOS	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.	4-Ene-84
18 NAYARIT		
19 NUEVO LEON	Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.	5-Jun-48
	Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.	
20 OAXACA	Ley de Pensiones para los Empleados del Gobierno del Estado.	17-ago-85
	Ley del Servicio Civil para los Empleados del H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez	11-may-74
	Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado y Maestros Federalizados.	27-jun-62
21 PUEBLA		
22 QUERETARO	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios.	7-Jun-92
23 QUINTANA ROO	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado.	31/12/92
	Ley de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado, Municipios y Organismos Públicos Descentralizados del Estado de Quintana Roo.	
24 SAN LUIS POTOSI		
25 SINALOA	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa.	19-mzo-84
	Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.	5-ene-78

continúa...

¹ Nota: Respecto de las entidades cuyo espacio se encuentra en blanco, es porque en Indetec no existen leyes disponibles sobre la materia.

Continuación

LEYES QUE REGULAN LAS RELACIONES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES EN LAS DISTINTAS ENTIDADES FEDERATIVAS.¹		
ESTADO	NOMBRE DE LA LEY	Publicación
26 SONORA	Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora.	27-ago-77
	Acuerdo que Reglamenta las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Sonora.	
27 TABASCO	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.	31-mzo-90
28 TAMAULIPAS		
29 TLAXCALA	Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala.	25-Ene-84
30 VERACRUZ	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.	16-Dic-38
	Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.	4-abr-92
	Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.	27-Dic-80
31 YUCATAN	Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado	3-Feb-87
32 ZACATECAS	Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas	11-Sep-96
	Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas	27-ago-86
	Condiciones Generales del Servicio.	

2.1.2. Los servicios personales en particular

Comúnmente los gastos por servicios personales se clasifican en cinco grandes grupos:

- Remuneraciones al personal de base, también denominado permanente.
- Remuneraciones al personal transitorio, también conocido como eventual.
- Remuneraciones adicionales o especiales.
- Pagos por conceptos de seguridad social.
- Pagos por otras prestaciones sociales.

En el primer concepto, remuneraciones al personal permanente, se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes al personal de carácter permanente, por servicios prestados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal. Específicamente agrupa los gastos relativos a dietas, haberes, sobrehaberes, sueldos, sobresueldos y salarios.

Enseguida se presentan definiciones más o menos aceptadas respecto de algunos de los conceptos que incluye este grupo.

Dieta. Es la contraprestación pecuniaria (en dinero) que se entrega a funcionarios generalmente de elección popular, que se desempeñan en un cuerpo colegiado deliberativo, como retribución por el desempeño de sus servicios. En el municipio le corresponde dieta al presidente municipal, a los regidores y al síndico.

Sueldo. Es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.

Sobresueldo. Es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

Salario. Es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados en cumplimiento de un contrato de trabajo.

En un sentido estricto no existe diferencia entre sueldo y salario; sin embargo, es común que la denominación sueldo se relacione con las retribuciones del personal de confianza o de trabajadores de oficina, comúnmente denominados empleados, y la denominación salario se aplique a las retribuciones del personal obrero. Ahora bien, en el Derecho Laboral, la acepción técnica de la palabra salario comprende todos los pagos a un trabajador a cambio de su labor ordinaria, tales como cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, aguinaldos, etc.

En el segundo grupo, remuneraciones al personal de carácter transitorio, se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes al personal de carácter eventual, por servicios prestados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, es decir, salarios de personal eventual y honorarios a prestadores de servicios profesionales.

En el tercer grupo, remuneraciones adicionales y especiales, se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir percepciones adicionales y especiales, así como las

gratificaciones que se otorgan tanto al personal de carácter permanente como transitorio, por servicios prestados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, los que pueden ser primas vacacionales y dominicales, los llamados quinquenios, que son primas por antigüedad laboral, compensaciones, etc.

Compensación. Es la cantidad adicional al sueldo y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente, en cuanto a su monto y duración, a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo por servicios que desempeñe.

El cuarto grupo abarca los pagos por concepto de seguridad social. En él se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir la parte que corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, por concepto de prestaciones de seguridad social en beneficio del personal a su servicio. En algunos Estados se han creado instituciones de seguridad social para la prestación de servicios de ese tipo a los trabajadores estatales y municipales, instituciones a las que se les pagan cuotas por cada trabajador, las cuales se encuentran dentro de este grupo de gasto; otros Estados han optado por firmar convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Infonavit.

El último grupo, relativo a los pagos por otras prestaciones sociales, agrupa las erogaciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal en favor del personal, con el fin de cubrirles prestaciones sociales y económicas. En este grupo se incluyen indemnizaciones por accidentes de trabajo, prestaciones de retiro, estímulos y aportaciones para el sistema de ahorro para el retiro.

2.1.3. Mecanismos de control del gasto por servicios personales

Entre los principales riesgos que se presentan en relación con el gasto por servicios personales, dentro del concepto de remuneraciones al personal permanente, están los siguientes:

Creación de plazas.

- Que se creen plazas innecesariamente y en consecuencia se contrate personal en mayor medida de lo necesario.

Para llevar un control sobre este punto, se ha recurrido a prohibir a las dependencias y entidades la creación de nuevas plazas o, en su caso categorías.

Cuando fuese necesario crear alguna nueva plaza o categoría se establece un procedimiento. Dicho procedimiento consiste en evaluar el desempeño de la unidad que requiere la nueva plaza, para verificar su necesidad, quedando a cargo de alguna autoridad la autorización de la misma, en base al dictamen que se expida para tal efecto. En el municipio, la facultad para autorizar la creación de nuevas plazas corresponde al ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, para lo cual es recomendable la opinión tanto de la oficialía mayor administrativa como de la propia tesorería, en razón de las funciones propias de estas dos dependencias.

Se recomienda el otorgamiento de la autorización de creación de nuevas plazas, bajo los siguientes requisitos:

- I. Las necesidades adicionales de servicios personales no puedan cubrirse mediante el traspaso de plazas o categorías existentes o movimientos contemplados;
- II. Se incluyan específicamente en su presupuesto autorizado, dentro del capítulo de servicios personales;
- III. La solicitud sea suscrita por el titular de la dependencia respectiva o su equivalente tratándose de entidades;
- IV. Las plazas o categorías no se cubran con recursos de capítulos de gasto distintos al de servicios personales;

- V. Las economías o ahorros del presupuesto de servicios personales no se apliquen a la creación de nuevas plazas o categorías, y
- VI. Las plazas o categorías cuenten con justificación técnica y funcional, de acuerdo a las disposiciones emitidas por el propia Ayuntamiento.
- VII. Se acompañe la opinión de la oficialía mayor administrativa y de la tesorería sobre la justificación técnica y funcional.

Otorgamiento de categorías.

- Que se otorgue una categoría mayor de la debida a un puesto, consecuentemente se pague más a la persona que lo desempeña.

Esto se resuelve de la misma manera que la creación de plazas.

Subsistencia de plazas ya no necesarias.

- Que plazas que ya no cumplen con sus objetivos sigan existiendo.

Para este tipo de casos lo más recomendable es la revisión permanente de procesos; así se puede evaluar si los puestos siguen cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados. Debe considerarse que las condiciones son cambiantes y que en consecuencia puestos que fueron sumamente útiles en una época pueden no serlo en otra. Estos cambios pueden deberse a múltiples factores, entre los que puede encontrarse la modernización tecnológica, la reingeniería de procesos, la disminución de la demanda, una reorganización, etc. Lo que comúnmente se hace es reubicar a los empleados a otras áreas en que se necesita cubrir o vacantes o nuevas plazas, y si esto no es posible, entonces rescindir el contrato laboral, pagando la indemnización correspondiente.

Plazas fantasma o aviadurías.

- Que se esté pagando a personas que se encuentran en la nómina pero que no desempeñan trabajo alguno, lo que se conoce coloquialmente como

"aviadurías". Todavía más grave resulta la existencia de un puesto necesario que no está siendo atendido, por estar asignado a una persona que no lo desempeña.

En muchas ocasiones este tipo de situaciones son encubiertas por el personal de las áreas en que se encuentran asignados, de hecho, cuando esto sucede es bajo la complacencia del titular de la dependencia o unidad. El modo de atacar este riesgo es realizar algunos pagos de la nómina, de manera sorpresiva, directamente en las instalaciones de la dependencia o unidad, es decir, que el pago no se haga en esa ocasión por los medios cotidianos. De tal manera que podría verificarse si las personas a las que se paga se encuentran desempeñando sus labores. Además quien realice la verificación podría en caso de no encontrar a alguna persona, cuestionar a los demás empleados de la unidad sobre si la persona no encontrada es conocida por ellos, si trabaja en dicha unidad, qué labores desempeña, cuál es su lugar de trabajo, etcétera. Se recomienda el levantamiento de acta de los hechos, sin emitir opinión alguna. Este tipo de labor podría corresponder de manera conjunta a la Contraloría y a la Tesorería.

Incompatibilidad de empleos.

- Que alguna o algunas personas obtengan más de una remuneración, en virtud de contar con más de un nombramiento, cargo o comisión.

El verdadero problema en este tipo de casos, no es que una persona obtenga ingresos por desempeñarse en dos puestos, sino que en realidad no desempeñe los dos, o que desempeñe puestos no compatibles. Se identifican diferentes tipos de incompatibilidad, por ejemplo: hay incompatibilidad de horarios cuando dos puestos deben ser desempeñados al mismo tiempo, lógicamente no pueden serlo por la misma persona; existe incompatibilidad física o territorial, cuando los puestos deben ser desempeñados en diferentes lugares lo que no es posible, a no ser que el funcionario o servidor tenga el don de la ubicuidad, multilocación u omnipresencia. Puede también existir incompatibilidad en razón de los intereses que persigan cada uno de los puestos, es decir, puede darse una contraposición de intereses, o sea, que cada puesto persiga intereses opuestos. Sobre este último caso la incompatibilidad consiste en que no se puede ser "juez y parte" o

"representante de intereses opuestos". Resulta ilógico que una persona represente a un demandado y a la vez represente al demandante.

A este respecto, tanto el Constituyente Federal como los Constituyentes de gran parte de los Estados han puesto énfasis, estableciendo la prohibición de que las personas que desempeñen determinados puestos, desempeñen al mismo tiempo otros también determinados. Así por ejemplo, en la Federación, el artículo 125 establece que "Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar".

La excepción a la regla la constituyen cuando el funcionario público además de su puesto público se desempeñe en labores de instrucción, enseñanza o beneficencia.

Algunas entidades han dispuesto que se entiende renunciado un nombramiento con la aceptación del otro. Algunas entidades han considerado que por razones especiales puede hacerse excepción a la prohibición, para lo cual establecen como requisito se presente solicitud previa al Congreso para que otorgue licencia expresa, quedando éste obligado a concederla atendiendo a la conveniencia pública. En el caso de los municipios, en vez de dirigirse la solicitud al Congreso, se deberá dirigir al Ayuntamiento. En la solicitud debe expresarse cuál es el caso especial que la motiva.

La infracción a la prohibición de desempeñar puestos incompatibles es motivo de responsabilidad para los funcionarios y empleados que, en sus respectivos casos, ordenen o reciban los pagos indebidos.

Artículos que Establecen la Incompatibilidad de Empleos en las Constituciones Locales.*

1	Entidad Federativa	Artículo de la Constitución Política Estatal.
1	AGUASCALIENTES	85
2	BAJA CALIFORNIA	
3	BAJA CALIFORNIA SUR	164
4	CAMPECHE	117
5	COAHUILA	
6	COLIMA	137,138
7	CHIAPAS	76
8	CHIHUAHUA	
9	DISTRITO FEDERAL	
10	DURANGO	
11	GUANAJUATO	
12	GUERRERO	
13	HIDALGO	120
14	JALISCO	156
15	MEXICO	109,115
16	MICHOACAN	
17	MORELOS	79,129,130
18	NAYARIT	
19	NUEVO LEON	141
20	OAXACA	158,159
21	PUEBLA	133
22	QUERETARO	92
23	QUINTANA ROO	179
24	SAN LUIS POTOSI	132
25	SINALOA	143
26	SONORA	151,152
27	TABASCO	74
28	TAMAULIPAS	159,160
29	TLAXCALA	117
30	VERACRUZ	
31	YUCATAN	
32	ZACATECAS	119

* *Elaborada en base a las constituciones locales disponibles en el Centro de Información del Indetec.*

Nota: Las constituciones de las entidades sombreadas no hacen alusión a la materia.

Días efectivamente laborados.

- Que se paguen días no laborados.

En nuestro país, los salarios se pagan en base a días efectivamente laborados, en virtud de esto, se hace necesario tener un control de asistencia, que permita definir que días laboró un trabajador y que días no. Para controlar la asistencia, se recurre a relojes checadores, listas de rayas, listas de asistencia, etc. También se recomienda la reducción al mínimo de permisos. En el caso de que se concedan permisos, que los días correspondientes sean sin goce de sueldo; en algunos casos especiales, las leyes disponen los permisos con goce de sueldo, tales como, la defunción del padre, madre, cónyuge o hijos; presentación de examen profesional; matrimonio; o inclusive en algunos casos, el aniversario o cumpleaños del trabajador.

Nombramientos no requisitados.

- Que se hubiere contratado o colocado a personas en determinado puesto sin que cubra los requisitos para desempeñarlo, tal como podría ser contar con un título profesional.

El control de este tipo de situaciones le corresponde tanto al titular de la dependencia, como a la oficialía mayor administrativa, en su área de reclutamiento.

Honorarios a consejeros y representantes.

- Que se paguen honorarios a algún funcionario o empleado público, por su participación en comisiones, órganos de gobierno u órganos de vigilancia de entidades paramunicipales, cuando dicha participación sea parte de sus obligaciones como empleado o funcionario público.

Al respecto, no se considera que existe incompatibilidad, de hecho, en muchas ocasiones un funcionario municipal debe, por disposición de ley, participar en algún consejo, comité o comisión, o como representante, quedando prohibido en estos casos que el funcionario obtenga ingresos por su participación en los

mismos o asistencia a las sesiones, en virtud de que esa participación forma parte de sus obligaciones como funcionario público.

Tiempo extraordinario.

- Que se pague excesivo tiempo extraordinario (horas extras) sin existir la verdadera necesidad.

Es muy frecuente que el trabajador caiga en la tentación de bajar la intensidad en el ritmo de trabajo con la finalidad de justificar el trabajar tiempo extraordinario, el que por disposición constitucional debe ser pagado en un monto de 100% adicional siempre que no exceda de 3 horas en un sólo día o de 3 veces en una semana; existiendo la obligación de que si el trabajo extraordinario excede esos límites se pague en un 200%. Para evitar esto se sugiere como principio prohibir el trabajo en tiempo extraordinario, permitiéndolo solamente en casos plenamente justificados, a través de algún procedimiento de solicitud y autorización. No debe confundirse el prohibir el trabajo en tiempo extraordinario con prohibir el pago de trabajo en tiempo extraordinario. Para algunos funcionarios es fácil negar el pago correspondiente, a pesar de que solicitan a sus trabajadores que laboren el tiempo extraordinario; esto constituye un abuso. Si el trabajador realizó trabajo en tiempo extraordinario debe pagársele.

Las jornadas u horas extraordinarias deben, entonces, reducirse al mínimo indispensable y su autorización adaptarse a la disponibilidad presupuestaria en la partida de gasto correspondiente. Además debe llevarse un registro exhaustivo del tiempo extraordinario trabajado por cada empleado.

Es necesario llevar otros controles sobre el gasto por servicios personales; así, por ejemplo, al momento de presupuestar deben establecerse pisos y techos financieros; debe contarse con un archivo con expedientes de cada trabajador, y conservar tanto los contratos colectivos como los individuales; debe mantenerse un sistema de actualización de la plantilla de personal, en el que se esté al día en cuanto a bajas y altas; también es recomendable tener a la mano parámetros de sueldos, para que los mismos se mantengan a valores de mercado.

Es recomendable conservar las hojas de trabajo que contienen los cálculos de las nóminas. En cuanto al pago de éstas, si se utilizan los servicios de los llamados habilitados, tener un control estricto sobre ellos. Se recomienda avanzar hacia el pago a través de los medios electrónicos que actualmente ofrecen las instituciones bancarias.

En cuanto a honorarios, la contratación de personas que presten servicios profesionales deberá estar plenamente justificada; una vez que se hubiese decidido la contratación, el prestador deberá entregar comprobantes que cumplan con todos los requisitos fiscales. Una recomendación de vital importancia es no recurrir a contratos de prestación de servicios cuando el servicio a desempeñar es en realidad una relación laboral. Cuando se dan por concluidos este tipo de contratos, si el trabajador no se conforma y se encuentra asesorado, generalmente recurren ante los tribunales laborales, los que normalmente les dan la razón, con el consiguiente costo para las arcas municipales.

Se debe tener mucho cuidado al rescindir un contrato laboral, pues la falta de cuidado puede provocar demandas laborales, que en virtud del pago de salarios vencidos pueden ser muy costosas al Ayuntamiento.

En relación con las nóminas, J. R. Santillana² hace las siguientes sugerencias de control interno:

- Partiendo del principio de evitar funciones que son incompatibles, en virtud de que la conjugación de determinadas actividades puede dar lugar a fraudes o malos manejos, evitar que aquellas personas que laboran individualmente al pagar sueldos, manejen cheques firmados por concepto de sueldos, o manejen dinero ensobretado; no intervengan en las siguientes labores:
 - a). Manejen documentos base para el pago de sueldos y salarios brutos y netos a pagar;
 - b). Preparen los cheques de nómina;

- c). Ensobreten en efectivo a pagar por concepto de sueldos y salarios;
- d). Manejen registros iniciales de nóminas;
- e). Preparen, sumen, comprueben y autoricen los registros en el diario mayor;
- f). Intervengan en el registro final, o sea el libro mayor.

Nóminas y Listas de raya:

- a) Asegurarse que el receptor de un sueldo o salario esté oficialmente contratado para trabajar con la entidad. Cubrir en este punto el clausulado del contrato colectivo de trabajo en el caso de personal sindicalizado;
- b) Contar con la evidencia de que el empleado o trabajador efectivamente haya trabajado;
- c) Los sueldos y compensaciones deberán emanar de documentación debida y expresamente autorizada. Normalmente esta documentación debe conservarla el departamento de personal de la entidad;
- d) Efectuar las deducciones que marcan las leyes respectivas y las políticas internas de la entidad, incluyendo también las cuotas sindicales.
- e) Abrir auxiliares por cada sub-cuenta de gasto de naturaleza independiente, y en su caso las sub-sub-cuentas que se hagan necesarias.

2.2. EL CONTROL DEL GASTO POR MATERIALES Y SUMINISTROS

Agrupar las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias

primas y materiales para la producción y construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y, en general, todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos. Podría decirse que abarca los consumibles en general.

2.2.1. Marco normativo del gasto por materiales y suministros

Los principales ordenamientos que regulan este rubro de gasto son: la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Patrimonio Municipal o Ley de Bienes, la Ley de Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles, y el Reglamento de Adquisiciones. En algunas entidades federativas no existen las leyes mencionadas anteriormente, especialmente para los municipios, en cambio esas entidades regulan el patrimonio municipal en un apartado de la Ley Orgánica Municipal. Otras entidades expedieron leyes para su aplicación tanto en el gobierno estatal como en los municipales. Otras más, han optado por hacer supletoria la ley estatal, para los asuntos municipales.

2.2.2. Los gastos por materiales y suministros en particular

El capítulo de materiales y suministros comprende los siguientes conceptos.

Materiales y útiles de administración. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de materiales y útiles de: oficina, limpieza, didácticos, procesamiento de equipos informáticos e información estadística y geográfica.

Alimentos y utensilios. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de productos alimenticios y bebidas; incluye los utensilios necesarios para el servicio de alimentación.

Materias primas y materiales de producción. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de materias primas, refacciones, accesorios y herramientas menores, necesarios para la producción o para los fines propios de la Administración Pública Municipal.

Materiales y artículos de construcción. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de materiales utilizados en: la construcción, reconstrucción, ampliación, adaptación, mejora, conservación y el mantenimiento de bienes muebles e inmuebles.

Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de productos químicos y farmacéuticos de aplicación humana o animal, así como toda clase de materiales y suministros médicos y de laboratorio.

Combustibles, lubricantes y aditivos. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de combustibles, lubricantes y aditivos de todo tipo, necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios propios de la Administración Pública Municipal.

Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de vestuario y sus accesorios, blancos, prendas de protección y artículos deportivos.

Materiales explosivos y de seguridad pública. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de materiales y sustancias explosivas y de seguridad pública, necesarias para los fines propios de la Administración Pública Municipal.

Mercancías diversas. Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de mercancías, tales como: víveres, abarrotes, ropa, calzado, muebles, artículos de línea blanca, perfumería, regalos, vajillas, libros, revistas y toda clase de artículos propios para su venta en tiendas o establecimientos similares, creados en beneficio de los servidores públicos y de sus familiares.

2.2.3. Mecanismos de control de los gastos por materiales y suministros

Las entidades federativas han optado por una gran variedad de controles sobre este tipo de gasto, entre los que destacan la creación de comités de adquisiciones, la creación de padrones de proveedores, la licitación, etc.

2.2.3.1. Padrón de Proveedores. Finalidad, Inscripción, Información, Suspensión, Cancelación y Recursos.

El padrón de proveedores es un registro en el que se contienen datos de proveedores de bienes y servicios, que generalmente está a cargo de la Oficialía Mayor Administrativa; tiene como finalidad regularizar a los proveedores de bienes y servicios para el sector público, en base a los siguientes criterios:

- Profesionalización de proveedores, que consiste en que el proveedor se dedica profesionalmente al giro correspondiente del bien o del servicio que está prestando. Esto evita la improvisación de proveedores, que posteriormente no puedan dar un soporte técnico, porque no tienen la capacidad técnica para ello. Esto elimina a los proveedores oportunistas, que sólo buscan ganancias sin ofrecer un servicio integral.
- Posibilidad de que los precios ofrecidos sean los de mercado.
- Información más precisa sobre los posibles proveedores para determinados bienes y servicios.
- Permite hacer invitaciones directas para licitaciones por invitación.

La generalidad de las leyes de adquisiciones establecen como requisitos para la inscripción de proveedores en el padrón, los siguientes:

- Solicitud escrita ante la Oficialía Mayor Administrativa, acompañada de lo siguiente:
- Tratándose de personas morales, testimonio de la escritura constitutiva y, en su caso, de sus reformas.
- Acreditación de la personalidad del representante legal, a través de los mandatos respectivos (poderes).

- Tratándose de personas físicas, acta de nacimiento; actualmente también la CURP.
- Copia de la cédula del Registro Federal de Contribuyentes.
- Descripción de los bienes y servicios que provee.
- Datos precisos sobre su capacidad técnica y económica, ubicación de su domicilio legal, referencias comerciales y bancarias. Breve historia del negocio.
- Acreditamiento de encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales, ante los diferentes niveles de gobierno y organismos descentralizados (agua).
- Recibo oficial en que se acredite el pago de los derechos de inscripción al padrón.

La inscripción tiene por efecto que las adquisiciones se harán a los proveedores registrados, evitándose la adquisición a proveedores no registrados. La oficialía debe notificar en un término breve, por lo general de quince días, la procedencia de la inscripción; normalmente, si no existe respuesta de la oficialía, el proveedor debe considerarse inscrito, en este caso la ley establece la figura de la "positiva ficta". En caso de negativa a la inscripción, el proveedor tiene el derecho de ser oído presentando un recurso administrativo de revocación.

En caso de que el proveedor cambie o modifique su giro tiene la obligación de informar esa situación a la oficialía; asimismo, cuando se trate de cambios en sus capacidades técnicas o económicas. En el caso de las personas morales, deben informar cuando existan modificaciones a sus escrituras constitutivas.

No están obligados al registro en el padrón de proveedores:

- Los que provean artículos perecederos.
- Los que provean en casos fortuitos o de fuerza mayor.

- También pueden constituir excepción aquellos proveedores únicos de algún bien o servicio.
- Algunas entidades favorecen también a ejidatarios, comuneros y grupos marginados.

La oficialía puede suspender el registro de un proveedor, en algunos casos, entre ellos:

- Cuando el proveedor sea declarado en quiebra o esté sujeto a concurso de acreedores.
- Que incurra en actos u omisiones imputables a él y que constituyan incumplimiento al contrato o pedido en perjuicio del interés público.
- Se niegue a dar facilidades a los órganos de control en el cumplimiento de sus funciones.
- Sea declarado incapacitado.
- No actualice la información que está obligado a otorgar al padrón.

La suspensión termina cuando cesan las causas que le dieron origen, lo cual debe ser acreditado ante la oficialía.

La cancelación del registro puede suceder a consecuencia de lo siguiente:

- La información proporcionada para la inscripción haya resultado falsa. En este caso, además puede resultar en responsabilidades penales.
- Hubiese procedido con dolo o mala fe durante un procedimiento de adjudicación.
- No cumpla con el contrato, por causas imputables a él mismo, que provoquen un grave perjuicio al interés público.

- Hubiere aceptado pedidos o firmado contratos en contravención a las prevenciones de la ley.
- Haya otorgado dádivas a funcionarios o servidores públicos para obtener adjudicación de contratos.
- Se declare su quiebra como fraudulenta.
- Hubiese cometido delito de fraude al fisco.
- Se le declare incapacidad permanente para la celebración de actos de comercio.

2.2.3.2. Requerimientos de materiales y suministros y su autorización

Cuando alguna dependencia o entidad requiere de materiales y suministros, pueden encontrarse dos supuestos: que el requerimiento hubiese sido programado y en consecuencia esté presupuestado, o que sea un requerimiento de materiales que no habían sido presupuestados.

La regla general es que cada dependencia o entidad hubiese contemplado dentro de sus programas y presupuestos los requerimientos de materiales y suministros que necesitaría a lo largo del ejercicio fiscal. En tal supuesto, las dependencias y entidades debieron haber elaborado su programa anual de adquisiciones, en el cual se precisa lo siguiente:

- La cantidad, especificaciones técnicas y de calidad de los bienes y servicios, que sean estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus funciones, objetivos y programas, especificando las prioridades y las necesidades estratégicas.
- En el caso de los bienes de consumo, especificar las existencias actuales y los requerimientos para el ejercicio.

- El destino de los bienes y servicios y su vinculación con los programas de gobierno.
- La calendarización de sus necesidades de aprovisionamiento, incluyendo los materiales necesarios para el mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles, con la finalidad de mantenerlos en condiciones óptimas de operación.

El programa debe ser enviado a la oficialía con la debida anticipación, por supuesto antes del inicio del ejercicio fiscal correspondiente.

En el caso de que el requerimiento no hubiese estado previsto en el presupuesto, el procedimiento es diferente, en primer lugar porque debe ser autorizado de conformidad a como lo establezca la ley respectiva, pudiendo ser autorización del presidente municipal, si tiene delegadas facultades, o directamente ante el cabildo. En este caso la dependencia debe elaborar un requerimiento o requisición, que contenga los detalles técnicos y de calidad de los materiales y suministros que se necesitan, además de una explicación de por qué no se incluyeron en su momento en el presupuesto de egresos, además de justificar la necesidad de la adquisición de los mismos, expresando el destino que se le va a dar a los materiales y suministros.

Una vez que la partida fue autorizada, ya sea porque se incrementó el presupuesto o porque se realizó una transferencia, se debe hacer la modificación respectiva en el presupuesto. Una vez que a la partida se le haya dotado de previsión de recursos, corresponderá a la oficialía mayor coordinarse con la tesorería a efecto de realizar el procedimiento de adquisición correspondiente.

En algunas leyes municipales se han establecido comités de compras (adquisiciones) y operaciones patrimoniales, que son organismos que incluyen a representantes del gobierno y de la sociedad, que tienen entre otras atribuciones, las siguientes:

- Supervisar el cumplimiento de las normas legales y administrativas.

- Supervisar que lo requerido se encuentre dentro del programa de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

En el cumplimiento de sus funciones los comités de adquisiciones consideran los siguientes aspectos:

- Objetivos y metas a corto y mediano plazo.
- Existencia de inventarios.
- Acciones relacionadas (previas, durante y posteriores).
- Normas de calidad de los bienes.
- Plazos estimados de suministro.
- Calendarios financieros.
- Avances tecnológicos.
- Planos, proyectos, normas de calidad, especificaciones y programas de ejecución en adquisición de bienes para obras públicas.
- Requerimientos de los programas de conservación, mantenimiento y ampliación de la capacidad de los servicios que se presten.
- Preferencia de bienes y servicios de procedencia nacional, procedencia estatal o regional y procedencia de sectores económicos objeto de promoción, fomento y desarrollo.
- Preferencia de bienes con tecnología nacional.

Los comités fungen además como órgano de consulta para casos no previstos; para autorizar las adquisiciones en los casos de excepción en los concursos; para fijar las bases de autorización de precios máximos para mercancías, materias primas, servicios, muebles, etc.

2.2.3.3. *Procedimientos de Adquisición*

Ahora bien, verificado que la partida está autorizada o que se logró su autorización, si los materiales y suministros no están en existencia en el almacén, se procederá a su adquisición. En este punto, la adquisición podrá seguir tres caminos diferentes, según se trate del tipo de bienes a adquirir y de lo apremiante de la necesidad. En la normalidad, las adquisiciones deben hacerse a través de licitaciones abiertas; sin embargo, en virtud de las características de los bienes o de las circunstancias podrán hacerse a través de licitaciones por invitación, también llamadas cerradas, o a través de adquisiciones fuera de licitación, también llamadas directas.

2.2.3.3.1. Adquisiciones por Medio de Concursos por Convocatoria Pública.

Autorizada la adquisición y cumpliendo con los calendarios se determina la realización de concurso. En consecuencia el área respectiva se da a la tarea de publicar la convocatoria respectiva.

La convocatoria debe contener las bases de la licitación, la cantidad, calidad y especificación de los bienes de que se trate, la fecha de la licitación, el lugar y forma en que se pueden adquirir los detalles de la licitación, los procedimientos de adjudicación, etc. La convocatoria debe publicarse con suficiente anticipación, en periódicos de mayor circulación o en el órgano oficial del Estado o del Municipio.

Las personas que presenten sus propuestas deben garantizar la seriedad de las mismas, a través de constituir una garantía en favor de la Tesorería Municipal. La garantía preferentemente será fianza o depósito. En el caso de depósito, se devolverá cuando una vez realizada la licitación el proponente no haya logrado la adjudicación.

Las proposiciones deben presentarse en sobre cerrado y una vez llegada la fecha de la licitación, se abren los sobres y se procede a dar lectura en voz alta a cada una de las proposiciones. Posteriormente la Oficialía con base en el análisis comparativo que haga entre todas las proposiciones, emite un dictamen que

sirve de fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudica el pedido o contrato a la persona que hubiese presentado la mejor propuesta, es decir, a la que reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas en la convocatoria y que además garantice el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Si más de alguna de las proposiciones satisface los requerimientos, la adjudicación se hace a quien ofrece mejores condiciones de venta. El fallo debe comunicarse personalmente a cada uno de los participantes. La Oficialía debe levantar acta circunstanciada del acto de apertura de sobres. La persona que haya sido beneficiada con la adjudicación, deberá de inmediato formalizar los pedidos o los contratos.

La garantía otorgada por el adjudicatario seguirá en favor de la Tesorería Municipal, ahora para garantizar el cumplimiento de los pedidos o contratos y la correcta aplicación de los anticipos que se le hagan, sí así sucede.

En caso de incumplimiento por parte del proveedor adjudicatario, se procede a la rescisión y cancelación del contrato respectivo. Además podría ser responsable de daños y perjuicios, si éstos se ocasionaron. En ese caso, se revisarían las propuestas que quedaron al margen para conocer si alguna de ellas cumple con los requerimientos y condiciones, en caso de ser afirmativo, se hace la nueva adjudicación. En caso de no encontrar propuestas adecuadas entre las que concursaron, se procede a una adquisición directa.

Generalmente las leyes establecen cuáles son los impedimentos para que algunas personas participen en la licitación, entre ellos se encuentran los siguientes:

- Cuando el proveedor, un accionista, el administrador, apoderado o comisionario tengan parentesco con el servidor público a cargo de licitación, o con su superior. Las leyes generalmente limitan hasta el cuarto grado, tanto para los parientes consanguíneos, como para los de afinidad, además obviamente de los parientes civiles (entre hijo adoptivo y padres adoptantes).
- Cuando el concursante se encuentre en mora en el cumplimiento de pedidos o contratos, que ya tuviere adjudicados.

2.2.3.3.2. Licitaciones por invitación

Este tipo de licitaciones siguen un procedimiento muy similar al de las licitaciones públicas, la diferencia radica en que solamente se invitan a algunos proveedores, generalmente sólo a tres. La principal razón para este tipo de licitaciones es que resulte económicamente inconveniente la realización de una licitación pública en virtud del monto de la operación.

2.2.3.3.3. Adquisiciones directas

La ley generalmente autoriza las adquisiciones directas, para casos especiales, tales como los siguientes:

1. Perecederos, granos, productos alimenticios básicos o semiprocesados, bienes usados.
2. Cuando se trate de un bien con características o marca específicas, proveedor único. Por ejemplo, cuando el dueño de la patente es el único proveedor.
3. Adquisiciones extraordinarias, causas fortuitas o fuerza mayor.
4. Falta de proveedores idóneos.
5. Costo del bien o servicio no justifique la celebración del concurso.
6. Declaración de concurso desierto, ya sea porque no se recibieron propuestas o porque las propuestas presentadas fueron rechazadas.
7. Cuando se trate de productos sujetos a precio oficial.
8. Cuando se trate de arrendamientos, en los que ningún otro inmueble cumpla con las características requeridas por el servicio.

9. Cuando el costo de los bienes sea mínimo o inferior a los establecidos para la licitación obligatoria.

En el caso de las adquisiciones directas, debe procederse a solicitar cotizaciones a los posibles proveedores, si es que hay varios, en caso de que sea un proveedor único, también debe pedírsele la cotización. Es importante dejar asentado cuál es la causa por la que se está realizando la adquisición directamente.

2.2.3.4. Recepción de los Bienes

El proveedor entregará los bienes en el lugar en que se haya especificado en el pedido o contrato, pudiendo ser directamente en la dependencia o en el almacén. En la recepción de las mercancías, materias primas o bienes muebles, se verifica que los bienes se ajusten a las especificaciones previstas en los pedidos u órdenes de compra, como son:

- Verificación de especificaciones técnicas.
- Verificación de calidad.
- Precio.
- Cantidad.

La dependencia puede y debe oponerse a la recepción de los bienes cuando no se ajusten a los especificados en los pedidos y contratos, de lo que notificará inmediatamente a la Oficialía. Si los bienes se ajustan a los pedidos, entonces la dependencia receptora procede a dar acuse de recibo al proveedor, dando aviso a la Oficialía para que ésta proceda a cancelar la orden de compra, dándola por cumplida.

2.2.3.5. Pago

Entregada la mercancía, el proveedor debe presentar su factura en la Tesorería Municipal para su revisión y para que se programe el pago, de conformidad con

las disponibilidades financieras, descontando los anticipos que se hubieran otorgado al proveedor. La Tesorería entregará contrarrecibo a cambio de la factura. En cada uno de los pasos deben realizarse los registros contables correspondientes.

2.2.3.6. Facultades y Atribuciones de Organismos y Funcionarios en Materia de Adquisición de Materiales y Suministros.

Dependiendo de los bienes o servicios a adquirirse, intervienen distintos funcionarios municipales; desde el propio ayuntamiento hasta personal en las dependencias que requieren los bienes. Por tal motivo es necesario dejar bien definido las facultades que se le otorgan a cada funcionario o servidor público. Precizando quienes pueden autorizar los diferentes gastos, clasificando el gasto ya sea por características o por montos, quiénes son los autorizados a formalizar los pedidos y contratos, quiénes son los autorizados a recibir los bienes, quiénes deben revisar cada operación y quiénes deben realizar los pagos, incluyendo las personas autorizadas a firmar los cheques, que por lo general deben ser mancomunadamente el presidente municipal y el tesorero.

2.3. EL CONTROL DEL GASTO POR SERVICIOS GENERALES

Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público. Incluye servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua y conducción de señales; arrendamientos; asesoría, capacitación, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

2.3.1. Marco normativo del gasto por servicios generales

Al igual que el gasto por materiales y suministros, el gasto por servicios generales se encuentra regulado, generalmente, por la Ley de Adquisiciones. En lo administrativo es común y recomendable la existencia de normas para el ejercicio de este tipo de gasto en especial.

2.3.2. Los gastos por servicios generales en particular

El gasto por servicios generales comprende los siguientes conceptos:

- Servicios básicos. Asignaciones destinadas a la adquisición de servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, telefónico, de energía eléctrica, de agua y de conducción de señales.
- Servicios de arrendamiento. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos de arrendamiento de edificios, locales, terrenos, maquinaria y equipo, vehículos y otros arrendamientos; incluye los servicios de subrogaciones que se contraten. Excluye el arrendamiento financiero.
- Servicios de asesoría, informáticos, estudios e investigaciones. Asignaciones destinadas a la adquisición de servicios informáticos; de asesoría, capacitación y consultoría, y estudios e investigaciones que se contraten con terceros. Excluye los estudios de preinversión.
- Servicios comercial y bancario. Asignaciones destinadas a cubrir los servicios de almacenaje, embalaje y envase, fletes y maniobras; así como los servicios bancarios y de seguros, pago de impuestos, comisiones por ventas, patentes y regalías, diferencias en cambios.
- Servicios de mantenimiento, conservación e instalación. Asignaciones destinadas a la contratación de servicios con terceros, para el mantenimiento, conservación e instalación de toda clase de bienes muebles e inmuebles; incluye los servicios de vigilancia, de lavandería, limpieza, higiene y fumigación. Excluye los gastos por concepto de rehabilitación de la obra pública por contrato.
- Servicios de difusión e información. Asignaciones destinadas a campañas propagandísticas, a la contratación de servicios de impresión, publicación y difusión de datos; así como el montaje de espectáculos culturales y servicios de telecomunicaciones.

- Servicios de traslado e instalación. Asignaciones destinadas a cubrir los servicios de traslado, instalación y viáticos del personal al servicio de la Administración Pública Municipal, cuando por el desempeño de sus labores propias o comisiones de trabajo, precisen trasladarse fuera de su residencia oficial o del país; incluye los gastos de extradición de personas, de alumnos en viajes de práctica o de estudios y los de personal en excursiones autorizadas por funcionarios competentes para ello.
- Servicios oficiales. Asignaciones destinadas a cubrir los servicios relacionados con la celebración de actos y ceremonias oficiales por las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.
- Otros servicios. Asignaciones destinadas a cubrir los servicios de asistencia económica o de salud que se otorgan a la población en general.

2.3.3. Mecanismos de control del gasto por servicios generales

El ejercicio del gasto por servicios generales sigue un proceso similar al del gasto por materiales y suministros, es decir, también debe sujetarse a licitaciones, salvo en los casos de excepción, cuyos criterios son también similares a los de otras adquisiciones.

Es recomendable que el ayuntamiento cuente con un programa de ahorro en servicios generales y que se le dé seguimiento.

Tratándose del gasto telefónico, reducir al mínimo las llamadas de larga distancia, prohibir las llamadas a las líneas llamadas "hot lines", restringir las llamadas personales, permitiendo solamente las llamadas urgentes. Evitar en lo posible se hagan llamadas a teléfonos celulares. Para el control del gasto telefónico, existen en el mercado una gran variedad de opciones, que van desde los candados, hasta sistemas con códigos personales, que permiten restringir las llamadas a ciertos números telefónicos, por ejemplo las largas distancias, además de identificar a la persona que realizó las llamadas.

El gasto por servicios de telefonía celular debe reducirse al mínimo, restringiendo su uso solamente a funcionarios que requieren estar permanentemente comunicados.

En los consumos de agua y luz, es recomendable la promoción de una cultura del ahorro entre los empleados municipales, a fin de evitar desperdicios de esos recursos. Preferentemente utilizar instalaciones y equipos diseñados para el ahorro de los mismos. En las oficinas administrativas, aprovechar al máximo la luz natural. En el alumbrado público, utilizar por norma lámparas ahorradoras de energía y preferentemente que se apaguen automáticamente con la luz del día, con lo que se evitarían controles manuales que pudieran generar un olvido, que resultaría muy costoso.

Únicamente se recomienda el arrendamiento de inmuebles cuando:

- No sea posible la adquisición de un bien en propiedad;
- El costo de la adquisición resulte demasiado oneroso en relación con el costo del arrendamiento.
- En circunstancias especiales en que se requiera un bien solamente por un tiempo determinado.
- Exista partida autorizada para tal efecto.

Para fijar el monto de las rentas, se recomienda un previo avalúo de parte del perito del ayuntamiento.

La contratación de personas físicas y morales para asesorías, estudios e investigaciones debe estar prevista en los presupuestos de las dependencias y entidades. La celebración de dichos contratos se informa a la Tesorería inmediatamente.

Estas contrataciones por lo general se sujetan a los siguientes criterios:

- Que las personas físicas y morales no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria;

- Que los servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de programas autorizados;
- Que se especifiquen los servicios profesionales;y
- Que las contrataciones cumplan con las disposiciones aplicables.

Es recomendable que la Tesorería en coordinación con la Contraloría y, en su caso, el comité de adquisiciones, emitan las disposiciones a que se sujetarán las contrataciones de asesorías.

En los casos de comunicación social, debe sujetarse a los montos y lineamientos previamente establecidos y al programa anual de comunicación social, que incluirá la difusión de los eventos culturales, deportivos y cívicos, además de invitaciones a la ciudadanía a participar en actos cívicos o en los programas del gobierno municipal. La difusión de los logros de la administración municipal debe hacerse evitando cultos a la personalidad de los funcionarios municipales. La principal recomendación es que este tipo de gastos se haga en forma oficial, evitando las dádivas o gratificaciones a periodistas en lo particular. Este tipo de gastos debe tomar en cuenta las regulaciones electorales. En el caso de existir medios oficiales de comunicación, deberán preferirse sobre los particulares.

En cuanto a la capacitación, cuando se haga por terceros, es preferible que se contrate con profesionales de la capacitación, que preferentemente tengan reconocimiento en el área específica en la que se busca desarrollar al personal. Es recomendable que la capacitación se realice en base a programas anuales, y en la medida de lo posible, la capacitación sea impartida por personal del propio ayuntamiento, es decir, se impulse la capacitación interna.

En relación con los gastos por primas de seguros, el beneficiario siempre deberá ser el ayuntamiento. Los seguros de vida deben contemplarse en gastos por servicios personales y los montos de cobertura deben ir acordes al nivel de los funcionarios o empleados. Tratándose de gastos por deducibles, en los casos de siniestro, si la responsabilidad no recae en el ayuntamiento, debe buscarse la recuperación de los mismos ante los responsables del siniestro.

Tratándose de gastos por transporte local, esencialmente taxis, es recomendable que se establezcan normas muy precisas para regular su utilización y evitar que llegue a abusarse de los mismos.

En los pasajes y viáticos, establecer topes máximos por día, para hospedaje, alimentos, comunicación (llamadas telefónicas), transporte y propinas, exigiendo que cada gasto sea debidamente comprobado. No deben hacerse reembolsos por consumo de alcohol.

2.4. EL CONTROL DEL GASTO POR AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

Agrupar las asignaciones que la Administración Pública Centralizada Municipal destina en forma directa e indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paramunicipales, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo municipal. Incluye las previsiones de gasto de los órganos administrativos desconcentrados, que por sus características de operación reciben su presupuesto con cargo a este capítulo para el desempeño de sus funciones.

2.4.1. Marco normativo del gasto por ayudas, subsidios y transferencias

Normalmente las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público, son las que regulan, aunque limitadamente, el gasto de este tipo; sin embargo, solamente existen dos entidades federativas que cuentan con ese tipo de leyes para los municipios; en otras entidades la ley correspondiente tiene aplicación tanto en el gobierno del estado como en el gobierno municipal. En la mayor parte de las entidades federativas, no existe este tipo de ley para los municipios, por lo que se regulan por el apartado respectivo de la Ley Orgánica Municipal. Lamentablemente ese apartado es muy reducido y por ende falta reglamentación para regular este tipo de gasto.

2.4.2. Los gastos por ayudas, subsidios y transferencias en particular

El gasto de ayudas, subsidios y transferencias comprende los siguientes conceptos:

Ayudas. Asignaciones que la Administración Pública Municipal otorga a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, ya sea en forma directa o mediante fondos y fideicomisos. Incluye las asignaciones que el Gobierno Municipal destina para apoyar a la población. También incluye donativos a ciudades hermanas.

Subsidios. Asignaciones que el Gobierno Municipal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar al consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

Transferencias para apoyo de programas. Asignaciones que otorga el Gobierno Municipal a los órganos administrativos desconcentrados y a las entidades de la Administración Pública Paramunicipal, a efecto que se destinen a: gastos de mantenimiento; operación; remuneraciones al personal; para la construcción y/o conservación de obras, y la adquisición de todo tipo de bienes. Ello, con la finalidad de mantener los niveles de los bienes y servicios que prestan, de acuerdo con las actividades que tienen encomendadas por ley.

Las transferencias que la administración pública municipal centralizada otorga a las entidades de la administración pública municipal pueden ser por los siguientes conceptos:

- **Transferencias para pago de intereses, comisiones y gastos.** Asignaciones destinadas al pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.
- **Transferencia para inversión financiera.** Asignaciones con el fin de que realicen operaciones financieras que incentiven el desarrollo económico en el municipio.

- Transferencias para amortización de pasivos. Asignaciones para el pago del principal derivado de créditos contratados en moneda nacional o extranjera, necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Apoyos a Estados y Municipios. Asignaciones extraordinarias que la Administración Pública Municipal otorga a otros municipios o entidades con la finalidad de apoyarlos en caso de desastres naturales.

2.4.3. Mecanismos de control de los gastos por ayudas, subsidios y transferencias

Las ayudas por la forma en que se otorgan pueden ser: donativos en dinero o donativos en especie.

Por su destino las ayudas pueden ser:

Previsibles:

- Donativos para apoyar a diferentes sectores de la población, en razón de su marginación o extrema pobreza;
- Donativos a instituciones públicas o privadas de asistencia social o dedicadas a actividades sin fines de lucro.
- Becas.
- Premios por certámenes.
- Premios, estímulos e incentivos a personas destacadas o que han realizado una valiosa aportación al municipio.
- Pensiones.

Las recomendaciones para el control de este tipo de gasto empezarían con que exista una partida determinada en el presupuesto de egresos, con la finalidad de

que estos gastos obedezcan a programas bien determinados, evitando las improvisaciones.

Imprevisibles:

- Pagas de defunción.
- Funerales.
- Reparación de daños y perjuicios por responsabilidad civil.

Las pagas de defunción que se otorguen con motivo del fallecimiento del personal o pensionistas se efectúan a favor de los familiares o de quienes realicen los gastos de sepelio, con cargo al presupuesto de la dependencia de adscripción. Para ello, las dependencias tramitan ante la Tesorería las adecuaciones presupuestarias para dar suficiencia a las partidas de Funerales y Pagas de defunción.

En cuanto a los donativos en dinero se otorgan únicamente cuando contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados y que se consideren de beneficio social.

Entre los donativos en especie se encuentran las despensas; su distribución debe encomendarse exclusivamente a las dependencias que tienen a su cargo los programas sociales. Las despensas deben contener artículos de primera necesidad.

En cuanto a las becas, pueden ser para apoyar a estudiantes de escasos recursos o a estudiantes destacados; también puede incluirse becas para prestadores de servicio social. En las becas a estudiantes debe mantenerse un monitoreo sobre el aprovechamiento escolar, para determinar si se sigue otorgando la ayuda. Es recomendable establecer un mínimo de calificaciones. En cuanto a las becas para prestadores de servicio social, debe mantenerse un estricto control sobre su asistencia; se sugiere que las labores que desempeñen los prestadores estén directamente vinculadas con su formación académica.

Los subsidios son los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos Municipal, destinados al desarrollo de actividades prioritarias o específicas para hacer llegar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los de mercado, y promover la producción, inversión y la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción y distribución.

Se recomienda que la Tesorería cuide que en el ejercicio y aplicación de los subsidios, las dependencias y entidades apoyadas informen cada trimestre los montos, población objetivo y los beneficios económicos y/o sociales de su otorgamiento, a efecto de dar cumplimiento con los informes previstos en el Presupuesto de Egresos Municipal.

La Tesorería, previo dictamen de la Contraloría puede determinar la disminución o terminación de los subsidios, conforme a los informes trimestrales sobre su otorgamiento.

Transferencias son los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos que se asignan a los órganos administrativos desconcentrados y a las entidades apoyadas, para el desarrollo de sus actividades y funciones tendientes al cumplimiento de los programas prioritarios y estratégicos del Gobierno Municipal.

La Tesorería autorizará la disminución o terminación de las transferencias cuando los órganos administrativos desconcentrados y entidades apoyadas logren una mayor autosuficiencia o las transferencias no cumplan con el objetivo de su otorgamiento.

Para el otorgamiento y aplicación de las transferencias se deberá observar lo establecido en el decreto de Presupuesto de Egresos.

El presupuesto de transferencias no deberá contemplar recursos destinados a sufragar gastos de unidades administrativas de las dependencias distintas a los órganos administrativos desconcentrados.

El ejercicio de las transferencias se ajustará a los calendarios de gasto que se autoricen.

La ministración mensual de las transferencias se hace a través de la Tesorería conforme a las disponibilidades y las disposiciones que ésta emita.

La Contraloría, en forma previa a la ministración de transferencias, analizará la información referente al avance programático, presupuestario, y al ejercicio real de los flujos financieros, verificando que exista disponibilidad en el presupuesto autorizado de transferencias, así como que no existan recursos ociosos o invertidos en operaciones financieras no autorizadas.

La Contraloría puede suspender la ministración de las transferencias cuando las entidades apoyadas u órganos administrativos desconcentrados no remitan la información solicitada en los términos y plazos establecidos.

Las entidades apoyadas y los órganos administrativos desconcentrados, para ejercer los programas de inversión previstos en sus presupuestos de transferencias, deben contar con autorización de sus programas de inversión.

Las transferencias se registran en los flujos de efectivo autorizados de los órganos administrativos desconcentrados y las entidades apoyadas, y su ejercicio se realiza directamente a través de sus tesorerías.

Las entidades apoyadas y los órganos administrativos desconcentrados, deben llevar un cuidadoso registro y control del ejercicio de sus presupuestos de transferencias, sujetándose a los compromisos reales de pago, y atendiendo a las disposiciones sobre contabilidad e informes de la cuenta pública.

Cuando las entidades apoyadas y los órganos administrativos desconcentrados que reciben transferencias no cubran en los plazos pactados los compromisos de pago por operaciones presupuestarias con dependencias, órganos administrativos desconcentrados y obligaciones con otras entidades, la Tesorería puede descontar los importes de los adeudos de las ministraciones correspondientes, para su pago a los beneficiarios.

Las transferencias que al 31 de diciembre no se hayan devengado, deberán reintegrarse a la Tesorería de inmediato.

Las entidades apoyadas serán responsables de prever en sus presupuestos y de hacer frente a sus obligaciones fiscales derivadas del pago de remuneraciones tales como: el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre nóminas. Dichas obligaciones deberán quedar registradas en las partidas que correspondan.

La Tesorería puede suscribir convenios o bases de desempeño con las entidades apoyadas y los órganos administrativos desconcentrados de las dependencias, para establecer normatividad respecto a la utilización de las transferencias.

Para suscribir los convenios o bases de desempeño se recomienda que las entidades apoyadas cuenten con los siguientes requisitos:

- I. Presupuesto con base en las categorías y elementos de la estructura programática, en los cuales se contenga: flujo de efectivo, presupuesto integral, resumen programático económico y análisis programático devengable;
- II. Calendario de metas, mensual, trimestral y anual, con base en indicadores de desempeño, y
- III. Analítico de servicios personales debidamente calendarizado, considerando por separado las repercusiones por prestaciones y, en su caso, las previsiones para creación de plazas.

Las bases de desempeño contendrían:

- I. Programa anual de trabajo que señale los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas comprometidas con base en indicadores de desempeño;
- II. Flujos de efectivo y estimaciones de costos de operación, de mantenimiento y conservación, y de inversión, y

- III. Medidas correctivas para mejorar el desempeño de la gestión que incluyan mecanismos de incentivos y sanciones que promuevan una gestión eficiente y eficaz con base en resultados.

2.5. EL CONTROL DEL GASTO POR BIENES MUEBLES E INMUEBLES

Agrupar las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridas en el desempeño de las actividades de la Administración Pública Municipal. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles.

2.5.1. Marco normativo del gasto por bienes muebles e inmuebles

La Constitución General de la República establece algunas reglas para su aplicación en el ámbito federal, y que han sido adoptadas por la mayoría de las entidades federativas. Tales reglas se encuentran del segundo al quinto párrafo del artículo 134 constitucional, que a continuación se transcribe:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán a llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Como se mencionó, la mayoría de las entidades federativas han adoptado estas mismas bases en su constitución política local. Comúnmente existe, como ley reglamentaria de estas bases, una Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles, que regula principalmente los procedimientos de adquisiciones.

2.5.2. Los gastos por bienes muebles e inmuebles en particular

El concepto general de gasto por bienes muebles e inmuebles comprende:

Mobiliario y equipo de administración, que incluye: la adquisición de toda clase de mobiliario y equipo necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, así como los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles en favor del Gobierno Municipal.

Maquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación, que comprende: la adquisición de todo tipo de maquinaria y equipo de uso agropecuario, industrial y de comunicaciones que se requieran en la Administración Pública Municipal.

Vehículos y equipos de transporte, que abarca: la adquisición de toda clase de transporte terrestre, ferroviario, aéreo, marítimo, lacustre, fluvial y auxiliar de transporte, necesarios para las operaciones de la Administración Pública Municipal.

Equipo e instrumental médico y de laboratorio, integrado por: la adquisición de equipo e instrumental propios para su utilización en los laboratorios de investigación y el servicio médico que proporciona la Administración Pública Municipal.

Herramientas y refacciones, referente a: la adquisición de herramientas, máquinas-herramienta, refacciones y accesorios mayores.

Animales de trabajo y reproducción, que incluye: la adquisición de toda clase de especies animales, tanto para su utilización en el trabajo como para su fomento y reproducción. Incluye la adquisición del equipo de trabajo animal.

Bienes inmuebles, comprendiendo: la adquisición de todo tipo de bienes inmuebles utilizados en la Administración Pública Municipal, así como los gastos por adjudicación, expropiación e indemnización por daños de los mismos.

Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública, que abarca: la adquisición de maquinaria y equipo requerido para realizar las funciones y actividades de seguridad pública.

2.5.3. Mecanismos de control del gasto por bienes muebles e inmuebles

La adquisición de bienes muebles e inmuebles sigue los mismos procedimientos que se realizan para la adquisición de materiales y suministros, es decir, como regla general debe realizarse un procedimiento de licitación y adjudicación, salvo excepciones que también quedaron señaladas en el apartado de suministros.

Las erogaciones que realizan las dependencias por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios se reducen al mínimo indispensable, y se efectúan conforme a las disposiciones de racionalidad y austeridad establecidas en el decreto de Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal y los demás ordenamientos que emiten la Tesorería y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para adquirir bienes de capital, las dependencias deben contar con el oficio de autorización de inversión que expide la Tesorería.

Tratándose de adquisiciones internacionales, en su caso, se requiere la autorización de importación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las dependencias antes de formalizar los contratos de arrendamiento financiero para ejercer los recursos previstos en sus presupuestos, se sujetan a la autorización presupuestaria de la Tesorería y a la aprobación de las condiciones de financiamiento y del registro del pasivo. Asimismo, se observa lo dispuesto por las disposiciones en materia de deuda pública.

Tratándose de pérdida total de los bienes muebles e inmuebles registrados en sus activos, la Tesorería recibe los recursos provenientes de la recuperación del seguro, a efecto de que se realice la ampliación líquida contable compensada al presupuesto para restituir el bien de que se trate dentro del ejercicio fiscal en que fueron recuperados.

La adquisición de muebles e inmuebles tiene una relación muy estrecha con el área de control patrimonial, a quien le corresponde entre otras cosas:

- Mantener un registro e inventario de los bienes.
- Realizar altas de bienes muebles adquiridos.
- Revisar que los bienes requeridos, los recibidos y los facturados coincidan.
- Determinar la obsolescencia, operatividad y costo/beneficio de los muebles e inmuebles por adquirirse.
- Valuar los bienes muebles e inmuebles.
- Determinar la vida útil de los bienes muebles.

Otros puntos importantes en la adquisición de inmuebles son los siguientes:

- Antes de la adquisición se elabore un dictamen sobre la inexistencia, dentro del patrimonio municipal, de inmuebles con las características requeridas.
- Antes de que se concrete la adquisición, se realice un dictamen para verifi-

car que el inmueble cumpla con los requisitos de utilidad para los fines a que se va a destinar el inmueble.

- Existencia de un avalúo del inmueble a adquirir.
- Que exista un responsable de las adquisiciones de inmuebles.
- Que la contraloría tenga intervención directa para el control de los procedimientos de adquisiciones.
- Que se dé seguimiento a la formalización de la escritura de adquisición, en la que firme el funcionario apoderado del ayuntamiento, que se hagan los consiguientes registros tanto en el Registro Público de la Propiedad como en el Registro del Patrimonio Municipal y se mantengan los testimonios correspondientes en un archivo adecuado.

2.6. EL CONTROL DEL GASTO POR OBRAS PUBLICAS

Agrupa las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, etc., así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.

2.6.1. Marco normativo del gasto por obras públicas

El gasto por obras públicas se encuentra regulado principalmente por la Ley de Obras Públicas, y en algunas entidades, por la Ley de Cooperación para Obras Públicas.

Artículos que Fundamentan los Contratos de Obra Pública y Adquisiciones en las Constituciones Locales.*

Entidad Federativa	Artículo de la Constitución Política Estatal.
1 AGUASCALIENTES	90
2 BAJA CALIFORNIA	
3 BAJA CALIFORNIA SUR	161
4 CAMPECHE	
5 COAHUILA	171
6 COLIMA	
7 CHIAPAS	
8 CHIHUAHUA	
9 DISTRITO FEDERAL	144
10 DURANGO	
11 GUANAJUATO	135
12 GUERRERO	
13 HIDALGO	108
14 JALISCO	
15 MEXICO	
16 MICHOACAN	129
17 MORELOS	
18 NAYARIT	133
19 NUEVO LEON	
20 OAXACA	160
21 PUEBLA	122
22 QUERETARO	
23 QUINTANA ROO	177
24 SAN LUIS POTOSI	135
25 SINALOA	155
26 SONORA	150
27 TABASCO	76
28 TAMAULIPAS	
29 TLAXCALA	
30 VERACRUZ	132
31 YUCATAN	107
32 ZACATECAS	

* Elaborada en base a las constituciones locales disponibles en el Centro de Información de Indetec.

Nota: Las constituciones de las entidades sombreadas no hacen alusión a la materia.

2.6.2. El Gasto por Obras Públicas en particular

El gasto por obras públicas comprende los siguientes conceptos:

Obras públicas por contrato. Asignaciones destinadas al pago de obras públicas que la Administración Pública Municipal contrate con personas físicas o morales. Estas obras pueden ser: construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras, servicios y estudios relacionados con las mismas. Los presupuestos se presentarán a nivel de costo total de los diversos tipos de obra pública que se contraten; la especificación de los insumos que se requieran para su ejecución se tendrá en los subpresupuestos que los contratistas presenten.

Obras públicas por administración. Asignaciones destinadas a cubrir erogaciones que realice directamente la Administración Pública Municipal, en las construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones, mejoras y supervisión de obras públicas por administración directa. La especificación de los diversos insumos se prevé por separado en los presupuestos para los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y bienes muebles e inmuebles.

Estudios de preinversión. Asignaciones destinadas a cubrir el costo de los estudios de preinversión que requieran las obras públicas, ya sean por contrato o por administración directa.

2.6.3. Mecanismos de control del gasto por obras públicas

La ejecución de la obra pública puede llevarse a cabo por el ayuntamiento de manera directa, si es el propio ayuntamiento quien ejecuta la obra; o por conducto de terceros, para lo cual deberá realizarse un procedimiento de adjudicación y contratación.

Los contratos para la ejecución de la obra pública municipal por medio de terceros, pueden ser de obra o de administración. En términos generales los contratos de obra, por la forma en que se pacta el precio, pueden ser a precio alzado - coloquialmente conocido como destajo - o a precio unitario.

En el sector público, todas las obras, en teoría deben realizarse así, es decir, se pactan a precio unitario. Este consiste en que se determina un precio por toda la obra. Como la obra pública debe estar sujeta a planes, programas, proyectos y presupuestos, el tipo de contrato de obra que se suscribe es de precio unitario.

Bajo el contrato de administración, que en realidad es un contrato de prestación de servicios, el ayuntamiento encomienda la obra a un contratista, el cual se encarga de la dirección y supervisión de la obra, siendo el propio ayuntamiento a través de la dependencia competente quien realiza las adquisiciones de materiales, suministros y el pago de servicios personales, relacionados con la obra. En este caso, el contratista solamente hace las funciones de director de obra.

En cuanto a su financiamiento, la obra pública puede ser por cooperación, si la obra fue concertada con y será pagada por los beneficiarios directos de la obra; o realizarse con recursos del presupuesto municipal. En este último caso, los recursos pueden provenir de crédito, entonces deberán reunirse los requisitos necesarios para la concertación y contratación de deuda pública. Algunas entidades tienen establecido por sus leyes que en las obras por cooperación el gobierno estatal o municipal participe obligatoriamente aportando un porcentaje del total del costo de la obra.

2.6.3.1. Planeación y Programación de la Obra Pública

En la planeación y programación, y consecuentemente en la presupuestación de la obra pública, deben tenerse en consideración la concertación con los diferentes sectores de la población, especialmente los sectores que se van a beneficiar por las obras y los que pudieran resultar perjudicados.

Una recomendación para cada proyecto de obra pública, es que cuente con la definición de su misión específica, sus objetivos generales y particulares, el diagnóstico hacia el interior del ayuntamiento para señalar las posibilidades de realizar el proyecto directamente, diagnóstico ambiental para señalar la exigencia de la obra y su necesidad, una evaluación del costo/beneficio y su nivel de prioridad.

2.6.3.2. Padrón de Contratistas de Obra Pública

Al igual que sucede con los proveedores de bienes, también debe existir un padrón de contratistas.

Requisitos para inscripción:

- I. Datos generales del interesado;
- II. Señalamiento de domicilio en el municipio;
- III. Escritura constitutiva y sus modificaciones, si se trata de persona moral;
- IV. Constancia de registro en el padrón de contratistas federal o estatal, si lo tiene;
- V. Experiencia y especialidad en la materia;
- VI. Capacidad, recursos técnicos, económicos y financieros;
- VII. Maquinaria y equipos disponibles;
- VIII. Inscripción en el registro federal de contribuyentes;
- IX. Inscripción en la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción;
- X. Cédula profesional, para el caso de prestación de servicios;
- XI. Registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social;
- XII. Registro en el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores;
- XIII. Los demás que el ayuntamiento considere pertinentes.

Vigencia del registro.

Por lo general las leyes disponen una vigencia de un año en el padrón de contratistas, y regularmente un año natural, es decir, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Revalidación o refrendo del registro.

Si el contratista está interesado en continuar inscrito en el padrón de contratistas de obra pública, deberá presentar su solicitud de revalidación o refrendo del registro.

Es común que el momento adecuado para la presentación de la revalidación sea dentro de los treinta días hábiles anteriores al vencimiento del registro.

Contratación de la obra pública.

Requisitos para la contratación.

- I. Que la obra esté incluida en el programa de inversión autorizada;
- II. Que cuente con:
 - Estudios y proyectos;
 - Normas y especificaciones de construcción;
 - Presupuesto de obra;
 - Programa de ejecución;
 - Programa de suministro.
- III. Se cumplan los trámites o gestiones complementarias que se relacionen con la obra y los que deban realizarse conforme a las disposiciones estatales y municipales.

Procedimiento de Adjudicación de los contratos de obra pública.

Se adjudicarán a través de licitación pública, mediante convocatoria.

La Convocatoria.

Podrán referirse a una o más obras.

Contenido de la convocatoria:

- I. Nombre o denominación de la dependencia o entidad convocante.
- II. El lugar y descripción general de la obra que se desea ejecutar;
- III. Requisitos que deberán cumplir los interesados.
- IV. Fecha límite para la inscripción en el proceso de licitación:
- V. Lugar, fecha y hora en que se celebrará el acto de apertura de proposiciones;
- VI. Los criterios conforme a los cuales se decidirá la adjudicación.

Servicios relacionados con la obra pública.

Dentro de los servicios relacionados con obra pública se encuentran los siguientes:

- Investigación.
- Consultoría y asesoría especializada.
- Estudios y proyectos para una o varias fases de la obra.
- Dirección y supervisión.

Es frecuente que este tipo de contratos de prestación de servicios se adjudiquen directamente por la dependencia o entidad que tiene a cargo la obra.

Previamente a la contratación de estudios y proyectos, es indispensable verificar si no existen ya estudios y proyectos sobre la materia, ya sea dentro de los propios archivos de la dependencia o en dependencias o entidades afines. Si se encontrasen estudios y proyectos que satisficieran los requerimientos no se realizará la contratación de nuevo estudio.

Cuando la obra pública sea ejecutada directamente por la entidad o dependencia, no procede la contratación de servicios cuyo fin sea precisamente la ejecución de la obra por cuenta y orden de la dependencia.

Contratación de la obra pública.

Una vez que la obra pública ha sido adjudicada, se requiere la formalización a través de contratos y otorgamiento de fianzas u otras garantías.

Ejecución de la obra pública.

Durante la ejecución de la obra pública, debe tenerse en consideración si se van a entregar anticipos y la forma en que se entregarán las ministraciones.

Ministraciones.

Las ministraciones deben entregarse de conformidad con las estimaciones de avance de obra, que el contratista deberá entregar con la periodicidad que tenga pactada con el ayuntamiento.

Estimaciones de avances de obra.

Las estimaciones de avances de obra deben hacerse a través de un reporte. Una vez que el reporte fue entregado, funcionarios del ayuntamiento deben verificar que el reporte se apegue a la realidad. Una vez que el reporte fue verificado, el contratista puede acudir a las oficinas de la Tesorería para que le entreguen un contrarrecibo, para que de acuerdo a las disponibilidades de la Tesorería se haga el correspondiente pago.

Entrega/recepción de obras.

Una vez que la obra fue concluida, el contratista debe entregarla al funcionario del ayuntamiento debidamente autorizado; de tal circunstancia debe levantarse un acta.

Supervisión.

En el transcurso de la obra deben mantenerse expedientes técnicos, mismos que quedaran como memoria técnica al concluirse y entregarse la obra.

Cancelación de obras públicas.

En algunas ocasiones, por determinadas razones es posible que resulte necesario el diferimiento o cancelación de las obras y proyectos en ejecución. Causas que pueden motivar estas decisiones son las siguientes:

- I. Se observe imposibilidad técnica para su realización;
- II. Exista insuficiencia presupuestaria, y
- III. No contribuyan al logro de las estrategias y prioridades del desarrollo municipal.

Para el diferimiento o cancelación de los proyectos de inversión es recomendable la previa opinión de la contraloría.

2.7. EL CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL POR INVERSION FINANCIERA

Agrupar las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Municipal lleva a cabo con fines de fomento, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores. Incluye las provisiones de recursos para atender situaciones de contingencia del municipio o necesidades especiales de la Administración Pública Municipal y que, por ese carácter, no pueden ser asignadas en forma inmediata a objetos de gasto determinados.

2.7.1. Marco normativo del gasto por inversión financiera

Por lo general la normatividad relacionada con el gasto por inversión financiera es muy escasa, en la mayoría de los casos esta normatividad es más bien adminis-

trativa. Para los municipios no existe normatividad al respecto, por lo que queda en manos de los ayuntamientos emitir y aprobar reglamentos al respecto.

2.7.2. El gasto por inversión financiera en particular.

El gasto por inversión financiera comprende los siguientes conceptos:

Concesión de créditos. Asignaciones del Gobierno Municipal destinadas al otorgamiento de créditos en forma directa o a través de fondos y fideicomisos a favor de: los sectores social y privado, y las entidades paraestatales, de acuerdo con las políticas y normas establecidas al respecto.

Adquisición de valores. Asignaciones del Gobierno Municipal destinadas a la adquisición de todo tipo de valores, en forma directa o a través de fondos y fideicomisos a favor del propio Municipio; los sectores social y privado, y las entidades paramunicipales, de acuerdo con las políticas y normas establecidas al respecto. En la adquisición de valores en forma directa, el Gobierno Municipal puede adquirir calidad y derechos de copropietario de la sociedad o empresa de que se trate o exclusivamente la de comprador y no de socio.

Erogaciones contingentes. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos requeridos por situaciones de contingencia, para realizar acciones de interés general para el municipio, y que por su naturaleza no se incluyen en los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.

Erogaciones especiales. Provisiones de gasto para realizar nuevos programas o para complementar los ya existentes; así como para erogaciones imprevistas o por cuenta de terceros, que realice el Gobierno Municipal.

2.7.3. Mecanismos de control del gasto por inversión financiera.

Entre las principales recomendaciones respecto a la adquisición de valores se tienen las siguientes:

Evitar la adquisición de valores de renta variable, es decir, acciones, obligaciones y en general el tipo de valores que se negocian en el mercado de capitales o en la bolsa de valores.

Evitar la inversión en futuros, por el grado de incertidumbre que les es natural.

Invertir, en consecuencia, en valores de renta fija, tales como pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, o mesa de dinero, en el que se tiene la certeza del rendimiento que los valores van a dar.

Que los valores estén depositados en la caja fuerte, en algún banco o guardados de alguna otra manera que físicamente ofrezca seguridad.

Que los empleados que manejen valores se encuentren afianzados.

Que las operaciones que se realicen con valores sean autorizadas por escrito por el Tesorero u otro funcionario facultado para ello.

Que periódicamente y también sorpresivamente se realice un arqueo y recuento de los valores, por un funcionario facultado, el cual puede ser el Contralor o algún auditor y que este arqueo se haga en presencia del encargado o custodio de los valores.

Que los valores que por su naturaleza sean nominativos, que deben ser la mayoría, estén a favor del Ayuntamiento o, en su caso, se encuentren debidamente endosados.

Que los títulos de crédito que representen valores se encuentren debidamente actualizados, sobre todo tratándose de pagarés bancarios.

Que se encuentren debidamente contabilizados, tanto los valores originales como los correspondientes rendimientos, los cuáles deben ser contabilizados como ingresos.

Los rendimientos deben ser contabilizados en el momento en que se devenguen, aun cuando no hayan sido cobrados, caso en el cual se registrará en las cuentas de deudores.

El único caso permitido de inversión en valores de renta variable, es decir, esencialmente acciones, será cuando la empresa receptora de los recursos sea precisamente una entidad paramunicipal.

En el caso de créditos que el ayuntamiento llegue a otorgar, principalmente deben destinarse a la promoción económica, básicamente de grupos vulnerables o marginados. Los créditos correspondientes deben principalmente ser refaccionarios o de habilitación o avío.

Si bien es cierto que este tipo de apoyos crediticios, es más frecuente que los otorgue el gobierno federal, los ayuntamientos pueden ofrecerlos, claro que a través de programas bien definidos. Los beneficiados normalmente deben destinar esos recursos crediticios a realizar actividades productivas, esencialmente para el equipamiento de pequeños talleres industriales o artesanales, o para actividades agrícolas. Puede decirse que se trata de microcréditos.

2.8. EL CONTROL DEL GASTO MUNICIPAL POR DEUDA PÚBLICA

Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Municipal por concepto de su deuda pública, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso del Estado. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales, y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

2.8.1. Marco normativo del gasto por deuda pública

La Constitución General de la República establece las bases para la contratación de la deuda pública de los tres niveles de gobierno, incluyendo, claro, el municipal. Es el artículo 117 en su fracción VIII el que establece dichas bases:

117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las

bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Del análisis del anterior texto constitucional, destaca primordialmente el interés del constituyente por salvaguardar la soberanía nacional; en este sentido hay que recordar la "guerra de los pasteles". Cabe destacar que el gobierno federal sí puede contratar créditos con entidades económicas extranjeras, así como también puede contratar en moneda extranjera.

2.8.2. Los gastos por deuda pública en particular

El gasto por deuda pública comprende los siguientes conceptos:

Amortización de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir el pago del principal, derivado de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el H. Congreso del Estado, colocados a plazo, en instituciones nacionales, privadas y mixtas, de crédito y otros acreditantes, pagaderos en el interior del país, en moneda nacional.

Intereses de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir el pago de intereses derivados de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el H. Congreso del Estado, colocados a plazo, en instituciones nacionales, privadas y mixtas, de crédito y otros acreditantes, pagaderos en el interior del país, en moneda nacional.

Comisiones de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir las comisiones derivadas de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el H. Congreso del Estado, pagaderos en el interior del país, en moneda nacional.

Gastos de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos derivados de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el H. Congreso del Estado, pagaderos en el interior del país, en moneda nacional.

Costo por coberturas. Asignaciones destinadas a cubrir los importes generados por las variaciones en el tipo de cambio o en las tasas de interés, en el cumplimiento de las obligaciones de deuda interna.

Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (adefas). Asignaciones destinadas a cubrir adeudos de años anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

2.8.3. Mecanismos de control del gasto por deuda pública

Uno de los más comunes instrumentos de control de la deuda pública es la elaboración de programas financieros, mismos que se integran con los siguientes requisitos:

1. Precisar cada uno de los empréstitos y créditos que pretendan contratarse durante el ejercicio fiscal, así como los programas de inversión a los que se habrán de aplicar.
2. Señalar el monto de endeudamiento neto que la entidad pretende contraer durante el ejercicio fiscal, mismo que no podrá ser mayor al 10% del monto de su presupuesto de egresos.
3. Señalar las garantías que se pretenden otorgar en la contratación de cada uno de los empréstitos y créditos.
4. Precisar los beneficios que se estima proporcionarán cada uno de los empréstitos o créditos que se pretendan contratar por el Gobierno del Estado, los ayuntamientos o sus organismos, empresas y fideicomisos.
5. Establecer los períodos de amortización de cada uno de los empréstitos y créditos, así como el impacto financiero que su amortización tendrá en las finanzas de la entidad durante los períodos de pago; y
6. Formularse con base en los señalamientos de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo.

En las obligaciones de los municipios, el Gobierno del Estado puede otorgar su aval para garantizarlas. La forma más común para garantizar los créditos municipales es a través de las participaciones. Existe una tendencia muy marcada para cambiar el modo de garantizar la deuda pública estatal y municipal y que consiste en constituir fideicomisos de garantía.

TERCERA PARTE

Aspectos Especiales del Control del Gasto Público Municipal

CAPITULO 1

El Control del Gasto Municipal derivado de los Fondos Federales

1.1. CONCEPTO DE GASTO DERIVADO DE LOS FONDOS FEDERALES

El origen de los llamados "Fondos Federales de Aportaciones" tiene lugar en un proceso paulatino de descentralización que se ha llevado a cabo durante varias décadas. El sistema federal mexicano se ha caracterizado por un gobierno federal fuerte que convive con gobiernos locales débiles, en gran medida por los recursos con que cuenta cada uno de ellos.

En un proceso para revertir los efectos de ese "centralismo", el gobierno federal ha establecido diferentes programas para la transferencia de funciones y recursos hacia los estados y municipios, en lo que se ha denominado "federalización del gasto". En el capítulo siguiente se analizará con más detalle la evolución de los programas de descentralización de recursos, quedando para este capítulo el análisis de los "fondos" vigentes para el año 2000.

En diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del Congreso de la Unión por el que se adicionó la Ley de Coordinación

Fiscal (LCF) con un Capítulo V, cuya vigencia comenzó el 1 de enero de 1998. Dicho capítulo contiene las disposiciones que regulan la transferencia de recursos federales a estados y municipios, constituyendo una "institucionalización" de la descentralización del gasto federal. Como consecuencia de lo anterior, en la realidad la citada ley se transforma de una ley de coordinación fiscal a una ley de coordinación hacendaria, en virtud de que ya no se refiere únicamente a los aspectos de ingresos o fiscales, sino que ahora incluye un apartado relacionado con las funciones de egresos, además de los pequeños apartados sobre patrimonio y deuda pública que ya contenía.

Es en ese capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se crean siete fondos diferentes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, cuyos beneficiarios son los Estados.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, para los Estados.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del cual una parte se destina a los Estados y otra a los Municipios, constituyendo en realidad dos fondos diferentes, que tienen las mismas reglas.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Como es de notarse por los nombres propios de los fondos, solamente dos de estos fondos están destinados exclusivamente a los municipios, el de infraestructura social municipal (FAISM) y el de fortalecimiento de los municipios (FORTAMUN).

1.2. NORMAS GENERALES DE CONTROL PARA LA APLICACION DE LOS FONDOS FEDERALES

En el texto de la LCF, con relación a los Fondos de Aportaciones, se establecen reglas generales, es decir, comunes a todos los fondos, respecto a su control, consistentes en lo siguiente:

Naturaleza de los Fondos.

- Las aportaciones federales son recursos, independientes de las participaciones, que la Federación transfiere a los Municipios (en la especie), condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia Ley de Coordinación Fiscal.
- Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos reciban los municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos.
- Las aportaciones que reciban los gobiernos municipales serán administradas y ejercidas conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en la LCF.

Disposiciones de control vigentes durante 1998.

La aparición de los "fondos" en la LCF provocó, en un principio, algunas confusiones, respecto a su control, lo que motivó una reforma cuya vigencia comenzó en enero de 1999, las siguientes son las disposiciones de control que estuvieron vigentes durante 1998:

- Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables de:

- Ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales fondos; y
- Fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

Fincamiento de responsabilidades durante 1998.

Para ese ejercicio fiscal, el fincamiento de responsabilidades también acusaba algunas confusiones, por la estrecha vinculación del control y el fincamiento de responsabilidades; la confusión en el primero motivaba dudas en lo segundo:

- Las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que incurran las autoridades municipales, exclusivamente por motivo de la desviación de recursos recibidos de los Fondos para fines distintos a los señalados por la LCF, serán sancionados en los términos de la legislación federal.

Disposiciones de Control a partir de 1999.

En reformas a la LCF publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 31 de diciembre de 1998, se modificaron las disposiciones relacionadas con el control y supervisión del manejo de los recursos de los Fondos, determinando las autoridades responsables en cada etapa, de la siguiente manera:

- Desde el inicio del proceso de presupuestación (en términos de la legislación presupuestaria federal) hasta la entrega de los recursos a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- Desde la recepción de los fondos por las Entidades Federativas y Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales, según corresponda.

La LCF destaca que **la supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos.**

- La fiscalización de las Cuentas Públicas de los municipios, será efectuada por el Congreso local, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias de los municipios, aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en la propia LCF.
- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos, se realizará en los términos del artículo 3o. fracción III de su Ley Orgánica, en que se establece que la misma revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría y teniendo entre otras las siguientes atribuciones:
 - Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Municipios (en el caso), cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.

Información sobre el desvío de recursos a partir de 1999.

Cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la SECODAM en forma inmediata..

Cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley,

deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Fincamiento de responsabilidades a partir de 1999.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que incurran las autoridades municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos, para fines distintos a los previstos en el capítulo V de la LCF, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades Federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por la autoridades locales con base en sus propias leyes.

1.3. EL CONTROL DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL EN LA LEY DE COORDINACION FISCAL

Respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, la LCF en su artículo 33 establece el destino que deberá darse a los recursos provenientes del mismo:

Destino general: Exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Destinos específicos: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Destino convencional: Los municipios podrán disponer hasta de un 2% del total de recursos del fondo para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

Destino adicional: Los municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes del fondo para aplicarlos como gastos indirectos a las obras específicas.

Respecto a los mecanismos de control para este Fondo, la LCF establece los siguientes:

Control social:

1. Los municipios deberán hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
2. Promover la participación de las comunidades beneficiarias, en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
3. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

Control Federal y Estatal: Los municipios deberán proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo les sea requerida, por conducto de los Estados.

En cuanto a otras obligaciones de los municipios, se encuentra la de procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Disposiciones Específicas de Control de los Fondos Federales de Aportación con Destino a Municipios en Algunas Entidades Federativas.

En el marco regulatorio del capítulo V de la LCF y de los CDS, además de la legislación local aplicable, algunas entidades federativas han emitido diversas disposiciones jurídicas y administrativas para el control de los Fondos de Aporta-

ciones Federales con destino a los municipios, entre los que se encuentran las siguientes:

Baja California Sur: En el Manual Operativo, Documento Oficial, Ramo 33, Fondo III, del XV Ayuntamiento de Tijuana, publicado en el Periódico Oficial de fecha 24 de abril de 1998, se establecen entre otros lineamientos los relacionados con los siguientes:

- Criterios de selección de obras;
- Criterios específicos en solicitudes de pavimentación y construcción de vialidades;
- Información sobre las obras a ejecutar;
- Mecanismos de aprobación de las obras;
- Ministración de los Fondos;
- Responsables del control y seguimiento y de la fiscalización;
- Terminación y entrega de obras;
- Expedientes técnicos; etc.

Coahuila: El Manual de Operación para el Fondo para la Infraestructura Social Municipal publicado en el Periódico Oficial de fecha 31 de marzo de 1998, establece entre otras cosas:

Los criterios para la autorización del destino de los recursos provenientes del Fondo;

- Cuenta pública del Fondo;
- Ministración de recursos;

- Comprobación de los recursos ejercidos; etc.

1.4. EL CONTROL DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, la LCF establece lo siguiente:

Destino: Exclusivamente a la satisfacción de:

- los requerimientos del municipio, dando prioridad:
 - Al cumplimiento de sus obligaciones financieras; y
 - A la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

En cuanto a los controles específicos para este Fondo, la LCF establece solamente el control social, de la misma forma que para el Fondo de Infraestructura Social.

Algunos analistas consideran que el destino específico de este fondo permite un gran margen de maniobrabilidad, o discrecionalidad si se quiere, en virtud de que, según sostienen, todo compromiso económico es una obligación financiera y por supuesto un requerimiento. Por otra parte, algunos consideran que el legislador quiso referirse a las obligaciones derivadas de operaciones de deuda pública. Sin embargo, es importante anotar que la disposición señala "dando prioridad", de lo que se interpreta que si no existen las necesidades a las que debe darse prioridad, entonces pueden los recursos de ese fondo destinarse a cualquier otro requerimiento.

CAPITULO 2

El Control del Gasto Municipal coordinado o concertado con los estados y con la Federación

2.1. ANTECEDENTES¹

En el período de 1947 a 1960 se encuentran los primeros antecedentes de la Coordinación y Descentralización del Gasto Público Federal hacia las diferentes regiones del país. Durante esos años se formaron las comisiones encargadas de impulsar el desarrollo regional a partir del aprovechamiento de los recursos hidrológicos de las siete principales cuencas de los ríos más grandes de México. Es decir, en todas las micro-regiones que formaban los cauces de esos ríos se desarrollaron obras de infraestructura hidráulica, agropecuaria y proyectos industriales que buscaban ser detonadores de las actividades económicas propias de cada región.

Esas comisiones eran organismos federales que promoverán el desarrollo regional en varios estados, a través de la inversión pública federal sin la participación financiera o administrativa de los gobiernos estatales y municipales. Entre ellos estaban el "Plan Lerma" y la "Cuenca del Balsas".

¹ Este apartado de antecedentes se basó en gran parte en el artículo "La Descentralización del Gasto Federal en 1998" de Armando Gómez Benítez, publicado en la revista Indetec No. 110 de abril de 1998.

En **1970** el gobierno federal le imprimió una orientación regional a la política económica y se crearon programas orientados al desarrollo rural y a la atención de zonas marginadas, y es en ese contexto donde surge el programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER), como un mecanismo intersectorial para impulsar el desarrollo de zonas marginadas a partir de la construcción de obras de infraestructura agropecuaria, el fomento de proyectos productivos, la creación de fuentes de trabajo y la dotación de servicios básicos a las comunidades rurales. De esa manera, ese programa se convirtió en el primer antecedente de los actuales programas para el abatimiento de la pobreza.

En **1971**, se creó en el Estado de Yucatán, por Decreto del Ejecutivo Federal, el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE) como un organismo público del gobierno federal encargado de coordinar los programas de inversión de las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal en ese estado. El COPRODE estaba integrado por los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operaban en el estado y de los sectores campesino, obrero, comercial, industrial, bancario y profesional de la propia entidad y estaba presidido por el titular de la Secretaría de la Presidencia.

Posteriormente, de **1972 a 1975**, se crearon los COPRODES en el resto de los Estados de la República y se establecieron las bases de la coordinación sectorial y regional de la inversión pública federal en las entidades, estableciendo de esa manera el antecedente de los actuales Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, que fueron creados en 1981.

En **1976**, se dio otro acontecimiento importante al emitirse un Decreto por el cual se facultaba al Ejecutivo Federal para celebrar Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales para coordinar las acciones de ambos niveles de gobierno a través de la canalización de recursos financieros, humanos y materiales hacia las entidades, y delegando a éstas la ejecución de obras de infraestructura social y económica de beneficio local, tales como:

- Agua potable y alcantarillado rurales.
- Obras en cabeceras municipales.

- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
- Construcción y rehabilitación de la vivienda popular.
- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Cárceles y penitenciarías.
- Caminos rurales.
- Caminos vecinales.
- Carreteras estatales.
- Carreteras urbanas.
- Aeropistas.
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares, y
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

Con la celebración del Convenio Unico de Coordinación (CUC) entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales se dio un paso más en la descentralización de recursos y funciones hacia los gobiernos estatales y se estableció un esquema de atribuciones y responsabilidades para cada ámbito de gobierno en la operación de la inversión pública.

En **1977**, se registró un cambio importante al modificarse la estructura de los COPRODES al pasar a ser presididos por el Gobernador del Estado y a ser coordinados por el colaborador que ellos designaran, dando así, el reconocimiento a la autoridad política y a la capacidad administrativa de los gobiernos estatales.

Por su parte, el Convenio Unico de Coordinación también se transformó y en **1982** este instrumento jurídico, administrativo y financiero se vinculó aún más con otro instrumento financiero que es el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que se creó en la estructura de este último, el Ramo XXVI "Promoción Regional".

De esa manera se aseguraba para las entidades federativas una parte importante de recursos económicos del presupuesto federal que serían destinados al desarrollo económico y social, y que serían administrados por los propios gobiernos estatales.

Durante el período de gobierno 1982-1988 se establecieron como políticas prioritarias la planeación del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, lo que obligó a efectuar cambios sustanciales a la orientación, estructura y contenido del Convenio Unico de Coordinación. En el marco de esos lineamientos, en 1983 el CUC se transformó en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) que establecía un programa emergente de empleo para zonas rurales y urbanas críticas (PEZUC) y que, en 1984, se le denominó Programa Regional de Empleo (PRE).

Por su parte, en **1984** el Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación cambió de denominación a "Desarrollo Regional" en lugar de "Promoción Regional".

A partir de **1989** se dio un nuevo impulso a la descentralización del gasto público federal. El ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación cambió su nombre por el de "Solidaridad y Desarrollo Regional" y en el marco del Convenio Unico de Desarrollo surgió el Programa Nacional de Solidaridad que fue durante ese período de gobierno (1989-1994) un importante instrumento de descentralización y coordinación de recursos y funciones entre los gobiernos, federal, estatales y municipales en materia de gasto social, además de que se avanzó en la descentralización de los servicios de educación básica y salud.

En **1992**, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se creó la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo de instrumentar la política social del gobierno federal y de coordinar las acciones que se convinieran con los gobiernos estatales y locales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país. Con esa nueva orientación el CUD se transformó en "Convenio de Desarrollo Social" (CDS) y más tarde, en 1995, el ramo XXVI del presupuesto de Egresos de la Federación cambió de denominación a "Superación de la Pobreza".

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para este período, el gobierno federal se ha planteado conducir las relaciones con los estados y municipios sobre tres vertientes: la renovación del federalismo, la descentralización de recursos y funciones y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

En ese marco de políticas de gobierno, el ejercicio fiscal **1998** empezó con importantes cambios: el presupuesto de egresos de la federación registra el cambio en la denominación del ramo XXVI "Superación de la Pobreza" por el de "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza" que contiene una estructura financiera y programática orientada a proyectos sociales, la generación de empleos y a impulsar las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza tales como: empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, cajas de ahorro, atención a zonas áridas, jornaleros agrícolas, mujeres y servicio social.

Otro hecho importante en el presupuesto de egresos de la federación para **1998** es la creación del ramo XXXIII "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" que dispuso el ejercicio del gasto federal hacia los estados y municipios a través de los siguientes fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que, a su vez, se distribuye en dos fondos:
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
4. Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Fue por medio de la adición de un Capítulo V, a la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, que se crean los Fondos de Aportaciones Federales, cuya entrada en vigor fue a partir del 1 de enero de 1998.

De ahí, que otro aspecto importante del presupuesto de egresos de la federación para 1998, fuera el artículo 19 que establecía "El ejercicio de las erogaciones a que se refiere este artículo deberá apegarse a la distribución, condiciones y términos que establece el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y no podrán aplicarse para cubrir otras erogaciones con fines distintos a los que ahí se señalan." Esta disposición representa un avance más en la vinculación de los ingresos, por concepto de participaciones fiscales para los estados y municipios, con el ejercicio del gasto público federal que se descentraliza hacia los gobiernos estatales y municipales, planteando así un esquema hacendario más completo, desde el origen y distribución de los recursos hasta su aplicación y control.

Los recursos destinados a los fondos de aportaciones en 1998, ahora previstos en el ramo XXXIII, dentro del presupuesto de egresos de la federación, tuvieron los antecedentes siguientes:

En cuanto al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, los recursos que hasta 1997 se habían considerado en el ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación, ahora forman parte del nuevo ramo 33 y se destinan para la operación de los servicios de Educación Básica y Normal, en los términos de los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud tiene su antecedente en los recursos del Ramo 12 que en 1997 fueron reasignados a las entidades federativas para impulsar el acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que a su vez está integrado por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, tiene su antecedente inmediato en los recursos del ramo 26 "Superación de la Pobreza".

El antecedente de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples se encuentra en las medidas de descentralización del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Para **1999**, la composición de los fondos se modifica, creándose dos nuevos fondos: El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Asimismo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, queda como Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, excluyéndose de este fondo al Distrito Federal.

Para el año **2000**, desaparece el ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación, y los programas correspondientes pasan al ramo XX que ahora se denomina "Desarrollo Social". Este ramo contiene los siguientes Fondos y programas:

- Fondo para el Desarrollo Productivo.

Programa de empleo temporal.

Empresas en solidaridad.

Crédito a la palabra.

Mujeres en solidaridad.

- Fondo para impulsar el Desarrollo Regional Sustentable.

Atención a zonas áridas.

Fondos regionales indígenas.

Investigación y desarrollo de proyectos regionales.

Promoción a la planeación del desarrollo regional.

- Fondo para Atender Grupos Prioritarios.

Jornaleros agrícolas.

Maestros jubilados.

Atención a productores agrícolas de bajo ingreso.

- Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.

Capacitación y fortalecimiento comunitario.

2.2. CONTROL DEL GASTO COORDINADO O CONCERTADO CON LOS ESTADOS Y CON LA FEDERACION

De conformidad con las normas establecidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos de estos fondos se consideran subsidios y se destinan exclusivamente a la población en extrema pobreza para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional.

El Presupuesto de Egresos de la Federación establece los lineamientos generales de los programas que se atienden con dichos fondos. A la Sedesol le corresponde emitir las reglas generales de operación de los programas, para lo cual tuvo como plazo límite el 15 de febrero. Previamente debió enviar a la Secretaría de Hacienda un proyecto de reglas e indicadores.

Asimismo, la Sedesol con la opinión, en primera instancia, de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y, posteriormente, al Consejo Consultivo Ciudadano de la propia Sedesol, debe establecer los mecanismos públicos de supervisión, de seguimiento y de evaluación periódica sobre la utilización de los recursos asignados, así como respecto de los beneficios económicos y sociales que generen con el ejercicio de las asignaciones de los programas.

Las reglas de operación para los programas de estos fondos deben prever lo establecido para los subsidios en el propio presupuesto, entre ellos:

- Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, estado y municipio. El mecanismo de operación deberá garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo.
- Prever montos máximos, por beneficiario y, en su caso, por porcentaje del costo total del proyecto.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menores ingresos.

- Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; asegurar que el mismo facilite la obtención de información y evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva.
- Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación.
- Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.

Además, las reglas de operación deben contener los criterios de elegibilidad y selección de los beneficiarios y los indicadores de evaluación autorizados por la Secretaría de Hacienda, así como los indicadores de gestión autorizados por la SECODAM.

En las mismas reglas se precisan los esquemas conforme a los cuales los gobiernos de los estados y de los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, participan en la planeación y operación de acciones que se instrumenten a través de los programas que se operen en el marco de los Convenios de Desarrollo Social. También precisan la facultad de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos para proponer al Ejecutivo Federal, de acuerdo con la legislación federal y local aplicable, los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de los programas.

Los recursos de estos fondos son ejercidos totalmente a través de los Convenios de Desarrollo Social. De acuerdo con tales, los gobiernos de los estados son responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les asignen para ejecutar los programas con cargo a esos fondos.

En el Fondo para el Desarrollo Productivo, de los recursos asignados al Programa de Empleo Temporal, el 20% se destina a la atención de situaciones de

emergencia, conforme a las recomendaciones que hace la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento del Gobierno Federal, previa opinión de la Sedesol y de conformidad con la reglas del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Para el control de los recursos de los fondos que se asignan a las entidades federativas y los municipios, la SECODAM conviene con los gobiernos estatales, los programas o las actividades para garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables.

Cabe hacer notar que aún cuando los recursos de estos fondos son ejercidos por los ayuntamientos, existe intervención de autoridades estatales, específicamente la Contraloría del Estado y el COPLADE, y de autoridades federales, SECODAM y SEDESOL, y en algunos aspectos normativos la Secretaría de Hacienda.

Estipulaciones Relativas al Control de los Fondos Federales con Destino a Municipios en los Convenios de Desarrollo Social.

En los Convenios de Desarrollo Social (CDS) suscritos entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los Ejecutivos de los Estados, al amparo de las disposiciones de la Ley Federal de Planeación y de los artículos 26 y 116 fracc. VII constitucionales, se han estipulado lineamientos generales de control de los fondos transferidos por la Federación a los Municipios.

Estipulaciones sobre Control en el CDS.

Dentro de los compromisos suscritos entre los titulares de los Poderes Ejecutivos respectivos se encuentran los siguientes:

Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.

- El Ejecutivo Federal, a través de la SECODAM, se compromete a asesorar y apoyar al Ejecutivo Estatal en la realización de acciones para la instrumentación y consolidación de los sistemas de control y evaluación y para el

desarrollo y modernización de las Administraciones Públicas Municipales, a fin de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos federales objeto del Convenio.

Análisis periódico de resultados.

- La SEDESOL y la SECODAM en el ámbito de sus respectivas competencias, conjuntamente con el órgano estatal de control llevarán a cabo periódicamente el análisis de resultados de las acciones realizadas a fin de proponer, en su caso, las medidas pertinentes para el logro de los objetivos.

Fiscalización y evaluación periódica de programas.

- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal realizarán la fiscalización y evaluación periódica de los programas, proyectos y acciones ejecutados en la Entidad con recursos federales, con el objeto de conocer el grado de su cumplimiento y proponer, en su caso, las medidas que sean necesarias para consolidar los avances, o bien para prever insuficiencias o corregir irregularidades detectadas.
- Impulso y consolidación del Programa de Contraloría Social.

Organos de control y evaluación municipales.

- Promoción y apoyo para la creación de los órganos de control y evaluación en las administraciones municipales, así como la existencia de vocales de control y vigilancia de los Consejos de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios, a efecto de avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio en esta materia.

Supervisión y vigilancia del gasto público municipal.

- Los Ejecutivos Federal y Estatal proporcionarán a los Municipios la asesoría y apoyo técnico necesarios, a fin de que establezcan los mecanismos de supervisión y vigilancia del gasto público, particularmente el que corresponde a recursos aplicados en el marco de este Convenio.

Inventario Estatal de Obra Pública.

- Los Ejecutivos Federal y Estatal, continuarán elaborando el Inventario Estatal de Obra Pública, registrando en el mismo, las obras terminadas y aquellas que se encuentren en proceso, enviándose a la SEDESOL y a la SECODAM para la planeación y ejecución de los programas de trabajo correspondiente.

Incumplimiento del Convenio.

- Cuando el incumplimiento del Convenio, Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución, Convenios de Concertación y manuales respectivos, sea consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previstas en dichos instrumentos, las partes convienen en que se procederá a comunicar los hechos a las autoridades federales o locales que resulten competentes, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que se hubieren incurrido y se apliquen las sanciones conforme a derecho procedan.

Definición de causas de inobservancia.

- Incumplimiento de los acuerdos, anexos y convenios derivados del CDS.
- La aplicación de recursos federales transferidos al Estado a fines distintos de los pactados.
- La falta de entrega de información, reportes y demás documentación prevista en los diversos instrumentos derivados del CDS.

CAPITULO 3

El Control del Gasto de las Entidades Paramunicipales

3.1. LAS ENTIDADES PARAMUNICIPALES

Podría definirse a las entidades paramunicipales como aquellas entidades que realizan funciones públicas municipales de manera paralela al gobierno municipal, por encargo del ayuntamiento o de la ley.

El uso del término "paramunicipal" es relativamente reciente, se deriva del término paraestatal que es aplicado a las entidades que realizan funciones paralelas al Estado. Realmente, el término estado, como ente público, es aplicado a los diferentes niveles de gobierno ya sea a la federación, a las entidades federativas o a los municipios; sin embargo, existe una corriente muy marcada para distinguir y emancipar, en muchos aspectos, al municipio. De ahí que en los ambientes municipalistas se haya generado el término "paramunicipal".

Hecha la aclaración anterior, es de mencionarse que la doctrina jurídica, es decir los autores que han escrito sobre Derecho, en especial los administrativistas, se ha referido a las entidades paraestatales, cuyos conceptos son básicamente los mismos que los de las entidades paramunicipales, obviamente, con las diferen-

cias únicamente atribuibles a la naturaleza municipal, por lo que esencialmente les son aplicables.

Tradicionalmente, a la administración pública - en general, incluyendo la municipal - se le considera que se encuentra integrada por dos grandes áreas, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal. Lo que diferencia a una de otra son los conceptos de jerarquía y de unidad orgánica.

La administración pública centralizada se encuentra jerárquicamente subordinada a los titulares de los poderes ejecutivos; del presidente de la república, en el gobierno federal; de los gobernadores, en los gobiernos de los estados; y de los presidentes municipales, en los gobiernos municipales. Salvo algunas excepciones, en que existe intervención de otros órganos y siempre cumpliendo con los requisitos que la ley establezca, los titulares de los poderes ejecutivos pueden nombrar y remover libremente a los funcionarios públicos que se desempeñan en la administración pública centralizada. Cabe mencionar que los llamados "órganos desconcentrados" forman parte de la administración pública centralizada, aún cuando tienen algunas características especiales; un ejemplo de este tipo de órganos desconcentrados es el SAT de la SHCP.

En el caso de las entidades paramunicipales, éstas pueden ser de tres tipos: organismos descentralizados, empresas de participación estatal (en este caso municipal) y fideicomisos públicos. Los primeros son organismos oficiales y sus funciones son eminentemente públicas; en cuanto a las empresas de participación municipal, se dedican a actividades económicas privadas; y los últimos, son propiamente contratos en los que interviene una fiduciaria (en México, bancos exclusivamente). Las entidades paramunicipales cuentan con autonomía de gestión, con personalidad jurídica (excepto el fideicomiso) y patrimonio propios, distintos de los del gobierno municipal por lo cual no tienen una relación jerárquica directa con el ayuntamiento, ni con el presidente municipal.

Es pertinente aclarar que, en conjunto, la administración pública centralizada y la paramunicipal sí constituyen una unidad, pero una unidad en cuanto a Estado, es decir, no constituyen una unidad orgánica. La administración pública municipal centralizada es una unidad orgánica, y cada entidad paraestatal, es decir, cada

organismo descentralizado, cada empresa paramunicipal y cada fideicomiso público es una unidad orgánica, diferente de las demás.

3.2. EL CONTROL DEL GASTO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

Los organismos descentralizados son creados para descargar funciones públicas de la administración centralizada, evidentemente para lograr una mayor eficacia en el desarrollo de dichas funciones. Los organismos descentralizados normalmente tienen por objeto atender las funciones siguientes:

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

De esta manera, en la mayoría de los gobiernos municipales del país, los más comunes organismos descentralizados son: los organismos encargados de la prestación del servicio de agua potable; los llamados hospitales civiles; los "DIF" municipales. Cualquier función pública podría llevarse a cabo a través de organismos descentralizados; algunos municipios del país tienen instituciones de educación superior.

Existe un tipo especial de organismos descentralizados, los llamados organismos "autónomos". A este tipo de organismos por ley se les otorga autonomía, con la finalidad de que cumplan sus objetivos, manteniéndolos al margen de la influencia que pudieren tener, sobre ellos, grupos o personas a través de funcionarios públicos de la administración centralizada. En el nivel municipal, no existen este tipo de organismos. Los organismos más comunes de este tipo son las universidades y los organismos electorales.

Los organismos descentralizados son creados por ley, emanada del congreso estatal. Dichas leyes deben contener por lo menos lo siguiente:

- La denominación del organismo.
- El domicilio legal.
- El objeto del organismo.
- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento.
- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos de mayor jerarquía dentro del organismo.
- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.
- Las facultades y obligaciones del director general, quien tiene la representación legal del organismo.
- Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades.
- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, entre el organismo y sus trabajadores.

Asimismo, el órgano de gobierno del organismo expide el "estatuto orgánico", en el que se establecen las bases de organización y las facultades y funciones que corresponden a cada una de las áreas o unidades administrativas.

Los organismos descentralizados se encuentran a cargo de un órgano de gobierno y de un director general. El órgano de gobierno es siempre un cuerpo colegiado, puede recibir diferentes nombres, por ejemplo, junta de gobierno. El órgano de gobierno puede ser integrado por funcionarios públicos exclusiva-

mente o incluir a ciudadanos independientes o representantes de sectores de la sociedad. Solamente en casos excepcionales los órganos de gobierno se conforman exclusivamente por ciudadanos, un ejemplo de éstos son los consejos electorales.

Es una regla general que los órganos de gobierno sean presididos por un funcionario público, en el nivel municipal, el presidente municipal o el funcionario que éste designe.

Desde luego, el director general es el ejecutor de los acuerdos del órgano de gobierno, y es éste el que tiene la vigilancia, supervisión y control directo sobre la actuación de aquél. Consecuentemente el ayuntamiento no tiene una injerencia directa sobre el organismo descentralizado, salvo por lo que el propio presidente municipal informe al ayuntamiento en su carácter de presidente del órgano de gobierno del organismo. Cabe mencionar que por ley puede establecerse que algún otro regidor o regidores sean parte del órgano de gobierno del organismo descentralizado, teniendo en cuenta las comisiones en las que formen parte y que tengan relación con las funciones del organismo.

La autorización de los presupuestos de los organismos, así como la revisión y fiscalización de sus cuentas públicas está normalmente a cargo del Congreso del Estado. Pareciera necesario que tratándose de organismos descentralizados municipales, los ayuntamientos tuvieran una participación más activa en relación con estos dos puntos.

En el caso de subsidios que el gobierno municipal otorgue a los organismos descentralizados, al tratarse de recursos del ayuntamiento, las facultades de control de parte de este último son plenas. A los subsidios se hizo referencia en el capítulo V de la parte II de este documento.

3.3. EL CONTROL DEL GASTO DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION MUNICIPAL

El municipio puede ser socio o accionista en empresas dedicadas a actividades predominantemente privadas, pero de carácter prioritario. Las razones que pueden motivar a un ayuntamiento a autorizar la participación del municipio en este tipo de empresas puede ser de diferente naturaleza. Podrían ser entre otras cau-

sas: fomentar el desarrollo económico de un sector; generar empleo; regularizar el abasto de bienes de primera necesidad, etc.

Este tipo de empresas normalmente están constituidas conforme a la legislación mercantil. La forma más común es la sociedad anónima. Si el control patrimonial de la sociedad lo tiene el ayuntamiento se dice que es una empresa de participación municipal mayoritaria, en caso de no tener dicho control, entonces se trata de una empresa de participación municipal minoritaria. El control patrimonial lo define la cantidad de acciones propiedad del ayuntamiento, en relación con el capital social de la sociedad, si el total de acciones del ayuntamiento supera el 51%, entonces su participación es mayoritaria, si es menor, es minoritaria. Resulta evidente que al contar el ayuntamiento con una participación mayoritaria tiene el control sobre todas las actividades de la empresa.

A diferencia de los organismos descentralizados, en que su creación emana de la ley, las empresas de participación municipal pueden ser constituidas por el ayuntamiento, inclusive el municipio puede contar con el 100% de las acciones. La participación del municipio en estas empresas debe hacerse cuidadosamente y buscando los consensos debidos entre la comunidad, pues los fines de este tipo de empresas son esencialmente mercantiles y los fines del ayuntamiento son públicos.

Uno de los aspectos más criticados de las empresas de participación en general, es que en muchas ocasiones no fueron lo suficientemente eficientes y resultaban con déficits de operación, por lo que requerían de constantes subsidios para su subsistencia y mantenerse funcionando. Por tal motivo debe procurarse que las empresas de participación municipal sean rentables o cuando menos autosuficientes.

4.4. EL CONTROL DEL GASTO DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS MUNICIPALES

El fideicomiso es un contrato por medio del cual una persona, denominada fideicomitente, entrega a otra persona, denominada fiduciario, que en México siempre será una institución bancaria, un bien o bienes, para un fin lícito determinado, en favor de una tercera persona, denominada fideicomisario, que puede ser el propio fideicomitente.

El contrato de fideicomiso es muy versátil y pueden realizarse muy variadas y, en ocasiones, complejas operaciones a través de él.

El fideicomiso tiene su origen en el derecho privado, de tal manera que su regulación se encuentra principalmente en la legislación mercantil, y más precisamente en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Sin embargo, es importante distinguir entre un fideicomiso privado y un fideicomiso público. Grandes discusiones se han derivado de la confusión de los fideicomisos públicos con los fideicomisos privados, principalmente a causa de la escasa reglamentación de los fideicomisos públicos, que motiva obviamente la supletoriedad del derecho privado. La principal fuente de las discusiones es la referente a la entrega de cuentas y a las auditorías a los fideicomisos, puesto que en el fideicomiso privado los intereses del fideicomisario y de los fideicomitentes se encuentran protegidos por el llamado "secreto fiduciario", al que está obligado la fiduciaria; mismo que va en contra de la naturaleza del Derecho Público que es en donde encuentra su razón de ser el fideicomiso público, cuyo objeto es de interés público, por lo que dicho secreto fiduciario no puede tener validez.

3.5. NORMAS COMUNES PARA EL CONTROL DEL GASTO DE LAS ENTIDADES PARAMUNICIPALES

Las entidades paramunicipales, al igual que cualquier dependencia centralizada, efectúan sus planes y programas, y lo hacen en coordinación con las demás dependencias, especialmente con las que tienen mayor vinculación. Asimismo, deben preparar su presupuesto para cada ejercicio, y someterlo a la aprobación de su órgano de gobierno.

El principal documento en que las entidades paramunicipales se basarán para la elaboración de sus presupuestos es el programa institucional; éste contiene los compromisos de la entidad en términos de metas y resultados que alcanzará la entidad paraestatal. El programa institucional fija los objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades, la previsión de los recursos necesarios para alcanzarlas; los programas de coordinación con otras entidades, etc.

Las entidades paramunicipales deben contar con un órgano de contraloría interna.

CAPITULO 4

La Contraloría Social en el Gasto Público Municipal

4.1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES DE LA CONTRALORIA SOCIAL

En el marco de la creciente participación ciudadana en el quehacer gubernamental, se inserta el moderno concepto de contraloría social. Brevemente se podría decir que la participación de la sociedad en los asuntos públicos ha transitado desde su práctica inexistencia a mecanismos cada vez más formales y complejos. En este contexto se utilizan los términos "sociedad" en referencia a los gobernados y Estado en referencia a los gobernantes. Así, en el más remoto momento, concretamente en la etapa previa a la aparición del estado moderno, la sociedad se limitaba a ser receptora de los beneficios, que en algún momento el Estado - en ese momento los soberanos - le otorgaban, más como una dádiva o privilegio que como un derecho que aquélla tuviera.

Tres eventos históricos marcaron el inicio de los estados modernos: en Europa, la Revolución Francesa y la Revolución Industrial en la Gran Bretaña; y en América, la independencia de las Colonias Británicas que constituyeron los Estados Unidos. Dichos eventos desde su gestación traían consigo lo que sería su distintivo y que sería además el legado para los estados modernos, la lucha por los derechos políticos de los ciudadanos, es decir la lucha por la inclusión de la

participación ciudadana en el quehacer público, en resumen, el inicio de la democratización del Estado.

El primer gran paso de la participación ciudadana en los asuntos públicos se dio a través de la adopción del sistema de división de poderes en los estados, en virtud de la conformación de los parlamentos, integrados por representantes populares. Si bien ese fue un gran logro, las aspiraciones ciudadanas van más allá que tener representantes en un congreso, de tal manera que la ciudadanía ha obtenido más espacios en el sector público.

Así entonces, la participación ciudadana en el quehacer público se ha manifestado en diferentes ámbitos, a través de instituciones públicas o de manera informal.

De manera informal o no oficial: a través de organizaciones civiles, o como son llamadas organizaciones no gubernamentales, conocidas también por sus abreviaturas ONG'S; también de manera no oficial, a través de las cada vez más comunes movilizaciones, en las que se encuentran mítines, marchas, plantones, bloqueos, etc.

A través de instituciones oficiales, la participación ciudadana se manifiesta entre otras: en la toma de decisiones, en los procesos de planeación a través de los foros de consulta popular que organizan los gobiernos al inicio de su mandato y a por medio de los cada vez más generalizados, iniciativa popular, referéndum y plebiscito; en algunas ocasiones co-financiando obras, tal y como ocurre en las llamadas obras por cooperación; Aún en la ejecución misma de las obras, tal como ocurre a través de algunos programas implementados por el gobierno federal con la intervención de estados y municipios, en especial gran parte de las obras que se construyeron con financiamiento del PRONASOL; especial mención deben recibir los consejos electorales.

Como se ha visto, la participación ciudadana ha evolucionado, desde su práctica inexistencia, pasando por la representación en los parlamentos, la cofinanciación y la coejecución, hasta una actividad permanente y creciente, con claras tendencias a incrementarse en el futuro; proceso de evolución, en el que uno de los factores más recientes es la participación ciudadana en las funciones de control.

De acuerdo con José Trinidad Lanz Cárdenas¹: "La Contraloría Social, de nuevo cuño en los mecanismos e instituciones de orden administrativo, ha venido conformándose para acentuar la presencia y participación de los ciudadanos en las responsabilidades comunes del Estado y la sociedad civil, ciudadanos que en un desempeño democrático pueden y deben intervenir en el quehacer gubernamental."

La siguiente definición de contraloría social la ofrece Luis Ignacio Vázquez Cano, quien fuera subsecretario de la SECOGEF, citado por el mismo Lanz: "La Contraloría Social es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente preventivo que tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos. La esencia de esta nueva expresión de control social es congruente con la política establecida por el Plan Nacional de Desarrollo, que establece la necesidad de alentar mecanismos para que la sociedad exprese y se manifieste respecto de la actuación de los funcionarios, disponiéndose así de los medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan con los propósitos que la sociedad ha establecido ... La Contraloría Social es una instancia y un canal de comunicación y vinculación corresponsable con los sectores de la población, que privilegian su intervención con una forma de coadyuvar con la autoridad a la fiscalización del desempeño gubernamental. **El ciudadano asume así el papel de verdadero auditor social**, en defensa de sus legítimos intereses y de los del grupo social o comunidad al que pertenece, frente a los actos de gobierno.

Para Lanz Cárdenas, existen dos factores de influencia en la aparición y operación de la Contraloría Social: " En el actuar cotidiano de la Contraloría Social, a partir de su establecimiento e institucionalidad, podemos advertir dos circunstancias fundamentales, por una parte, el interés de la sociedad por participar activamente en la defensa de sus derechos fundamentales y, por otra, la decisión

¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México. Coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica. Segunda edición, México, 1993. P. 623.*

gubernamental de estrechar sus relaciones con la sociedad, para enfrentar de manera conjunta y compartida los retos nacionales." En resumen, reclamo social y respuesta gubernamental.

El primer programa de Contraloría Social, lo crea el gobierno federal en 1991, en la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación SECOGEF, cuyo nombre se cambio para llamarse ahora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM.

Entre los mecanismos de operación que se establecieron se encuentran los siguientes:

- a) Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.
- b) Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades.
- c) Sistema Nacional de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) .
- d) Acción Coordinada de Contraloría Social con el Programa Nacional de Solidaridad, a través de los Vocales de Control y Vigilancia miembros de los Comités de solidaridad.

Como puede notarse, los mecanismos de contraloría social, pudieran clasificarse en dos tipos: el primero, a través de mecanismos de atención y seguimiento de quejas y denuncias; y el segundo, a través de la intervención directa de un "contralor social". Sobra decir que la difusión y el acceso a la información son esenciales para la contraloría social en general.

4.2. MANIFESTACIONES DE CONTRALORIA SOCIAL EN LA ACTUALIDAD

A continuación se mencionan algunos ejemplos de Contraloría Social que se desarrollan actualmente:

- En los fondos federales de aportaciones destinados a municipios.

- A través de los consejos de colaboración municipal.
- A través de los vocales de control y vigilancia, en los comités de obras.

4.2.1. Control social en el fondo para la infraestructura social municipal y en el fondo para el fortalecimiento de los municipios

En la Ley de Coordinación Fiscal se establecen los siguientes mecanismos de control social en relación a los fondos federales de aportaciones con destino a municipios:

1. Los municipios deberán hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
2. Promover la participación de las comunidades beneficiarias, en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
3. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

En los Convenios de Desarrollo Social (CDS) suscritos entre el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y los Ejecutivos de los Estados, al amparo de las disposiciones de la Ley Federal de Planeación y del art. 26 constitucional, se han estipulado lineamientos generales de control de los fondos transferidos por la Federación a los Municipios:

Dentro de los compromisos suscritos entre los titulares de los Poderes Ejecutivos respectivos se encuentran los siguientes:

- Impulso y consolidación del Programa de Contraloría Social.
- Promoción y apoyo para la creación de los órganos de control y evaluación en las administraciones municipales, así como la existen-

cia de vocales de control y vigilancia de los Consejos de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios, a efecto de avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio en esta materia.

4.2.2. Los consejos de colaboración municipal

Son los órganos que representan a los habitantes de los sectores del municipio y de sus comunidades en la gestión y promoción de asuntos de interés general ante las autoridades y dependencias del ayuntamiento. Tienen entre sus finalidades, las siguientes:

- Coadyuvar en la supervisión y mejora de los Servicios Públicos Municipales.
- Promover las obras de beneficio colectivo necesarias dentro de su comunidad.
- Organizar la colaboración y participación vecinal dentro de su circunscripción.
- Servir como un canal permanente de comunicación y consulta entre los habitantes de la Comunidad y el Ayuntamiento.
- Fortalecer los lazos de solidaridad vecinal y el espíritu cívico.

4.2.3. Vocal de control y vigilancia en la obra pública ejecutada por comités de ciudadanos

En el manual operativo. Documento Oficial. Ramo 33, Fondo III, del XV ayuntamiento de Tijuana, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el 24 de abril de 1998, se establece la figura del Vocal de Control y Vigilancia, dentro de los Subcomités Delegacionales de Copladem, cuyas funciones son las siguientes:

- Es designado por los miembros del subcomité.
- Funge como supervisor del fondo delegacional.

-
- Se coordina con el Vocal de Control y Vigilancia del Consejo de Desarrollo Municipal.
 - Se encarga de promover y coordinar las acciones de contraloría social.
1. Promueve que la comisión y la comunidad beneficiada conozca los lineamientos de operación.

Los lineamientos de operación son las reglas y los pasos que tanto las autoridades como la comunidad tienen que seguir para la operación correcta del programa y son los siguientes:

- * Elección democrática de la Comisión de Obra.
 - * Capacitación de la comisión de obra.
 - * Recepción por parte de la comisión de una copia del expediente técnico de la obra que contiene: localización, proyecto, presupuesto, contrato, fianzas y calendario de ejecución.
 - * Firma del convenio de concertación entre la comisión y el Ayuntamiento.
 - * Recepción de una parte del recurso para iniciar la obra.
2. Promueve que la comunidad conozca el convenio de concertación.
El convenio de concertación es el documento que firmará la Comisión con el Ayuntamiento, en el que se establece la obra que se va a realizar, el recurso aprobado para su ejecución y los compromisos de cada una de las partes que intervendrán.
 3. Cuida que los acuerdos tomados en asamblea se cumplan y que los hechos importantes se asienten en actas.
 - * Orienta al secretario de cómo hacer un acta.
 - * Da seguimiento a los acuerdos tomados en asamblea.
 - * Confirma que el secretario archive todas las actas.

4. Promueve que el comité elabore un programa de trabajo para la ejecución de la obra.
 - * Elabora un periódico mural, y lo coloca en un lugar visible para toda la comunidad beneficiada.
 - * Da a conocer a la comunidad el programa de trabajo, a través del periódico mural.
 - * Informa el costo de la obra, así como la aportación de gobierno y vecinos, anexando una lista de los beneficiados que ya dieron su aportación.

5. Promueve que el comité conozca el expediente técnico de la obra.
 - * Se asegura de que los integrantes de la comisión conozcan el contenido del expediente técnico de la obra.
 - * Verifica que la realización del proyecto cumpla con los plazos y disposiciones señaladas en el expediente técnico.

6. Promueve que toda la documentación de la comisión se archive.
 - * Vigila que el secretario guarde los documentos relacionados con la obra en un archivo único.
 - * Sugiere el orden de los archivos para que se facilita la consulta.

7. Vigila que los recursos se comprueben a tiempo.
 - * Se asegura de que todos los recursos otorgados por el gobierno y los vecinos se comprueben, para poder solicitar el siguiente cheque.
 - * Da a conocer a la comunidad las fechas en que se recibieron los cheques.

8. Promueve que la comunidad cumpla con la aportación que le corresponde.
 - * En coordinación con el tesorero anota la aportación que le corresponde a cada uno de los vecinos.
 - * En coordinación con los otros integrantes de la comisión, invita a la comunidad a que cumpla con su aportación, para que no se retrase la ejecución de la obra.
 - * Verifica que se entreguen recibos de las aportaciones de los vecinos.

9. Verifica que los recursos otorgados se manejen correctamente.
 - * En caso de que se abra una cuenta bancaria, se asegura de que sea una cuenta de cheques mancomunada, es decir, que solo se podrá retirar el dinero del banco con las firmas de dos personas.
 - * Anota en una cartulina el monto del dinero depositado, a nombre de quién se abrió la cuenta y en qué banco y la pega en el periódico mural.
 - * Cuida que el tesorero lleve un control de entradas y salidas de recursos de la obra.
 - * Se asegura que el tesorero periódicamente haga un corte de caja y que informe a la asamblea.
 - * Anota los resultados del corte de caja y los consigna en el periódico mural.
 - * Confirma que haya comprobantes de todos los gastos.
 - * Si encuentra una irregularidad en los comprobantes, lo informa al Presidente de la Comisión y al Promotor Social para que se regularice la situación.

10. Verifica el uso adecuado de los materiales utilizados.
 - * Verifica que la calidad de los materiales sea adecuada.
 - * Vigila que el material se utilice para lo que fue comprado y no para otras cosas.
 - * Da a conocer periódicamente a la comunidad el avance de la obra.
11. Vigila que el Tesorero de la Comisión haga una relación de todo material y equipo que se compre.
 - * Da a conocer a la comunidad la lista de materiales.
 - * Una vez terminada la obra, si existe material y equipo sobrante, le informa a la asamblea para que decida en qué utilizarlos y al sector correspondiente para que lo registre e informe.
12. Promueve que la comunidad participe en la supervisión y vigilancia de la obra.
 - * Se asegura de que todos los beneficiados conozcan los pasos a seguir para la realización de la obra.
 - * En coordinación con los integrantes de la comisión organiza actividades para que todos estén al pendiente de los trabajos que se ejecuten.
13. Verifica que la obra se entregue mediante acta de entrega-recepción.
 - * Realiza una visita a la obra antes de la entrega - recepción, para ver si cumple con los requisitos que marca el expediente técnico.
 - * Se asegura que el Presidente de la Comisión notifique al Supervisor Técnico cuando la obra está terminada.

14. Motiva a la comunidad para que una vez terminada la obra se le de mantenimiento a la misma.
- * Invita a la comunidad para que continúe trabajando y se asegure la correcta utilización, conservación y mantenimiento de la obra realizada.
15. Apoya al sistema de quejas, denuncias y atención a la ciudadanía.
- * No tiene atribuciones para sancionar a ninguna persona: es un elemento de apoyo.
 - * Da a conocer las consultas, quejas o denuncias que le presente la comunidad, trata de resolverlas y las registra.
 - * En caso de no poder solucionarlas, trata de resolverlas en el seno de la comisión, pero si tampoco se pueden solucionar, lo comunica al Sector correspondiente.
 - * Si la queja o denuncia tiene que ver con algún servidor público, la envía directamente a la Dirección de Desarrollo Municipal.
16. Participa como observador en la apertura de sobres si la obra es contratada.