

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION



TESIS

"PROPUESTA DE UN ANTEPROYECTO DE  
REGLAMENTO DE ENTREGA-RECEPCION  
PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL  
EN NUEVO LEON"

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA:

JOSE GUILLERMO COLORADO GANDARUA

CD. UNIVERSITARIA

JULIO DEL AÑO 2000



TM

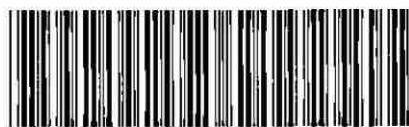
Z7164

.C8

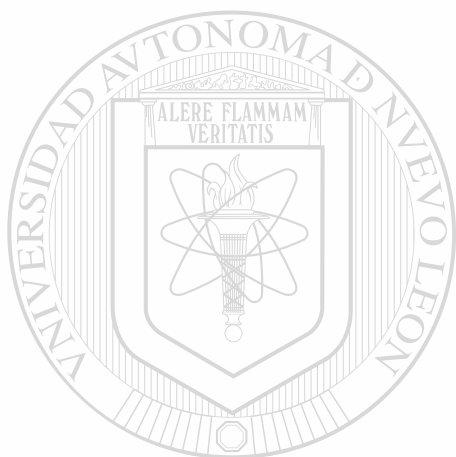
FCPYA

2000

C64



1020130911



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN



## TESIS

"PROPUESTA DE UN ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE  
ENTREGA-RECEPCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MUNICIPAL EN NUEVO LEÓN"



# UANL

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

PRESENTA:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
JOSÉ GUILLERMO COLORADO GÁNDARA

®

CD. UNIVERSITARIA,

JULIO DEL AÑO 2000



0136-34160

TM  
Z7164  
.08  
FCPYA  
2000  
264



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



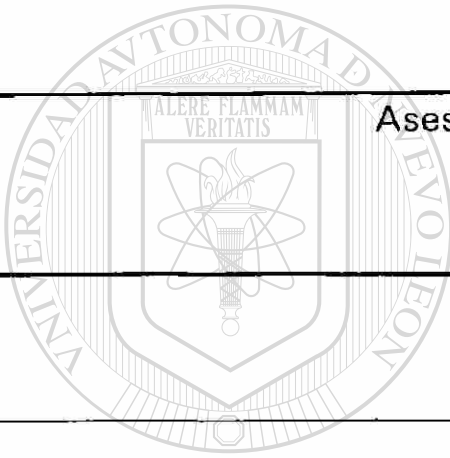
FONDO  
TESIS

**“PROPUESTA DE UN ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE ENTREGA-RECEPCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN NUEVO LEÓN”**

Aprobación de la Tesis

---

Asesor de la Tesis



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



---

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

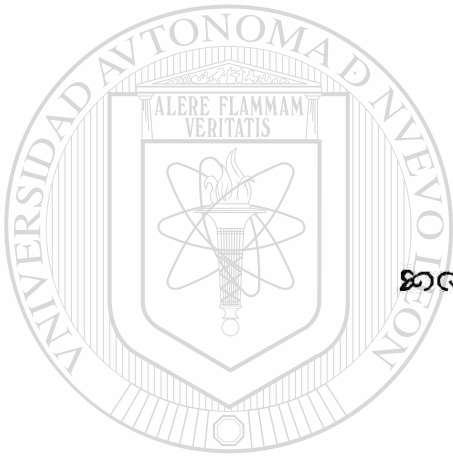
**M.A. José Magdiel Martínez Fernández**

Secretario del Post grado

:

## DEDICATORIA

TODA MI FE Y AMOR  
**A MI PADRE DIOS**  
PASTOR, AMIGO Y GUIA  
GRACIAS POR COLMAR MI VIDA DE BENDICIONES



XXXXXXXXXXXX

# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
CON PROFUNDO RESPETO Y AMOR  
DEDICO ESTE TRABAJO A LA MEMORIA DE MIS ABUELITOS

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

DON JOSE COLORADO PALMA, Y  
DOÑA CARMEN ORRICO DE LOS LLANOS  
Q.E.P.D.



A MI ESPOSA  
**MARIA CRISTINA**  
POR SER MOTIVO Y SATISFACCIÓN  
DE MI ESFUERZO COTIDIANO  
TE AMO

A MIS PADRES  
**GUILLERMO Y GUADALUPE**  
CON GRATITUD Y AMOR



A MIS HIJOS  
**JOSE GUILLERMO**  
y  
**ANA CRISTINA**

UANL

---

LUZ Y FUERZA MORAL QUE GUIA MIS ACCIONES  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A MIS FAMILIAS  
ZERECERO COLORADO Y  
OLAN COLORADO  
LES QUIERO MUCHO



☞☞☞☞☞☞☞☞☞☞  
**AGRADECIMIENTOS**

**A MI CASA DE ESTUDIOS LA  
UNIVERSIDAD JUAREZ AUTONOMA DE TABASCO  
BASE DE MI FORMACION ACADEMICA**

**A LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE  
GUADALUPE Y MONTERREY, N.L.  
QUE PRESIDIO EL C.P. JESUS MA. ELIZONDO GONZALEZ  
EN ESPECIAL A MI JEFE EL  
C.P. MARIO ALBERTO RODRIGUEZ ALVAREZ  
MIL GRACIAS**

**A LOS SEÑORES SINODALES  
POR HABERME APOYADO EN LA REALIZACIÓN DE ESTA TESIS  
M.A. y LIC. ENRIQUE JIMÉNEZ GOMEZ  
M.A. y C.P. FELIPE DE JESÚS OVALLE RAMÍREZ  
M.E. y LIC. MANUEL R, BARRAGÁN CODINA**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
A TODAS Y CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE  
ME BRINDARON SU APOYO Y AMISTAD DURANTE MIS  
ESTUDIOS DE POSGRADO EN ESTE ESTADO EN ESPECIAL A  
SRA. FRANCISCA ROSALES, C.P. ANA Ma. PEREZ OLIVA  
FAMILIAS: JIMENEZ CHAPA, BARRAGAN LOPEZ Y  
GRUINTAL SLEME**

# INDICE

## INTRODUCCION

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

B. JUSTIFICACION

C. OBJETIVOS

## Capítulo I

### MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1	CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA.....	3
1.1.1	LA DEFINICIÓN.....	5
1.1.2	LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACION.....	11
1.2	LA DISCIPLINA.....	13
1.2.1	AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO NACIONAL.....	13
1.2.2	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.....	15
1.2.2.1	ANALISIS DE POLÍTICAS.....	19
1.2.2.2	TEORIA ORGANIZACIONAL.....	23
1.2.2.3	TEORIA NEOMARXISTA DEL ESTADO.....	25
1.2.2.4	ENFOQUE FILOSOFICO CRITICO.....	27
1.2.2.5	GESTION PUBLICA.....	29
1.2.2.6	ELECCION PUBLICA.....	31
1.3.1	LOS DESAFIOS DE LA GESTION PUBLICA.....	34
1.3.1.1	LA EVALUACIÓN EN LA GESTION PUBLICA.....	43

## Capítulo II

### ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1	EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BASICA EN LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLITICA DEL ESTADO MEXICANO.....	48
2.2	LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL.....	52
2.3	LA HACIENDA MUNICIPAL.....	55
2.4	PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS MUNICIPIOS.....	60
2.5	PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLOGICAS DEL MUNICIPIO.....	62

## Capítulo III

### LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL EN NUEVO LEON

3.1	DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	67
3.2	ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	75
3.2.1	FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO.....	80
3.2.2	DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES.....	86
3.3	DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....	87
3.4	DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.....	94
3.5	DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	100



**Capítulo IV**

**EL CONTROL Y EVALUACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL**

<b>4.1 EL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>105</b>
<b>4.2 EL CONTROL FINANCIERO-ADMINISTRATIVO EN LOS MUNICIPIOS.....</b>	<b>110</b>
<b>4.2.1 CONTROL INTERNO.....</b>	<b>111</b>
<b>4.2.2 CONTROL EXTERNO.....</b>	<b>115</b>
<b>4.3 TENDENCIAS DE LA FISCALIZACIÓN MUNICIPAL.....</b>	<b>118</b>
<b>4.4 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES EN NUEVO LEON.....</b>	<b>128</b>

**Capítulo V**

**PROPUESTA DE UN ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO  
DE ENTREGA-RECEPCION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL**

<b>5.1 CONSIDERANDOS.....</b>	<b>142</b>
<b>5.2 DISPOSICIONES GENERALES.....</b>	<b>144</b>
<b>5.3 DE LA ENTREGA-RECEPCION DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL.....</b>	<b>146</b>
<b>5.4 DE LA COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES SALIENTES Y ENTRANTES.....</b>	<b>149</b>
<b>5.5 DE LA ENTREGA-RECEPCION DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.....</b>	<b>150</b>
<b>5.6 DEL CONTROL, VIGILANCIA Y SANCIONES.....</b>	<b>152</b>

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**

**DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**



## **INTRODUCCION**

El concepto de servicio público ha involucrado siempre tres vertientes: la primera se refiere a una actitud técnica que requiere conocimiento y especialización; la segunda esta vinculada con el proceso administrativo y la tercera tiene que ver con la transparencia y legalidad en cada una de las acciones del servidor público. Dichas vertientes son uno de los retos que enfrenta hoy la Gestión Pública ya que cada vez es mas creciente la necesidad por parte de la ciudadanía de conocer los resultados que la aplicación de determinadas políticas producen en el entorno económico, político y social.

La necesidad de hacer de la administración pública municipal una organización más eficaz y eficiente en sus tareas y que permita la continuidad en sus acciones en cada cambio de gobierno fue lo que me motivó para preparar este trabajo de tesis en el cual propongo una reglamentación para llevar a cabo el Programa de Entrega-Recepción en el momento en que un servidor público de nivel directivo se separe del cargo o bien cuando se de el relevo constitucional del Ayuntamiento.

---

El desarrollo del presente trabajo consistió en investigación documental abordando diversos autores que han aportado sus experiencias en el campo de la administración pública municipal, la consulta de distintas leyes y reglamentos y a través de mi experiencia vivida al coordinar los trabajos de Entrega-Recepción en el IFE Tabasco, Ayuntamiento de Ciudad Guadalupe, N.L. y actualmente en la Administración Municipal de la Ciudad de Monterrey, N.L. lo que me ha permitido enriquecer dicho trabajo.

La presente tesis consta de 5-Cinco Capítulos a través de los cuales se analiza a partir de un marco teórico las teorías que sustentan la administración

pública, luego planteó los antecedentes e importancia del municipio en México, posteriormente se presentan las atribuciones, mecanismos de coordinación y funcionamiento que la Ley señala para los Municipios en Nuevo León, para seguidamente analizar el control y evaluación que se ejerce sobre la administración pública municipal y así dar pie a mi propuesta que consiste en reglamentar los Programas de Entrega-Recepción.

Como señalé anteriormente, el primer capítulo comprende una breve panorámica de la administración pública que va desde sus conceptos, sus consideraciones de definición, disciplina y ciencia y las teorías y enfoques que le sustentan. Dentro de este mismo capítulo hago referencia al enfoque de gestión pública como sustento de mi propuesta.

Entrando en materia de mi tesis, en el segundo capítulo expongo los antecedentes e importancia del Municipio en nuestro país presentando un bosquejo del avance que en materia municipal se ha tenido en México, así como una introducción de lo que es la administración y la hacienda municipal, de tal manera que permita al lector comprender el ámbito municipal y estar en posibilidades de analizar como se da el control y la evaluación en el ámbito municipal.

En el tercer capítulo comento las formas y mecanismos jurídicos del funcionamiento de los Ayuntamientos en Nuevo León, incluyendo atribuciones y responsabilidades del Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, Secretario del Ayuntamiento y Tesorero Municipal.

Una vez que tenemos las bases jurídicas y administrativas que regulan el Municipio pasamos al Cuarto capítulo para hablar ampliamente del Control y la Evaluación tanto interno como externo que se ejerce en la administración municipal, partiendo de los conceptos, formas, mecanismos y herramientas de



control, así como las tendencias de la fiscalización municipal y las obligaciones que como servidores públicos debemos cumplir quienes ocupamos un cargo público.

Finalmente y después de investigar y analizar todos los temas descritos en los cuatro capítulos anteriores, en el Quinto Capítulo presento mi propuesta de Proyecto de Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Municipal, como una plataforma para que los señores miembros de los Ayuntamientos de Nuevo León cuenten con una base para legislar en sus respectivas jurisdicciones. Dicha propuesta contiene normas y procedimientos tanto para el cambio de una Administración Municipal, como para el caso en que se de el relevo de algún servidor público de nivel directivo.

Con esta propuesta de Reglamento de Entrega-Recepción, únicamente pretendo contribuir modestamente al enriquecimiento normativo y administrativo de los Municipios en Nuevo León como una herramienta para garantizar la transparencia y continuidad de los Planes, Programas y funciones de la Administración Pública Municipal.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## **A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La forma de gobierno Republicana que tiene nuestro país, implica que cada 6-seis y/o 3-tres años en los Gobiernos Federal y Estatal se lleven a cabo la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo respectivamente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 115 que los Estados adoptaran la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular teniendo al Municipio Libre como base de su organización política y administrativa; es precisamente esa forma de gobierno la que lleva a los Ayuntamientos a renovarse cada 3-tres años, al igual que los otros 2-dos niveles de Gobierno.

Dicha renovación implica el cambio de mando en la Jefatura de la Administración Pública Municipal que tienen a su cargo los Presidentes Municipales, por lo que se requiere que cada 3-años se lleve a cabo un Programa de Entrega-Recepción del estado que guarda la Administración Pública.

---

En el caso de Nuevo León, este Programa de Entrega-Recepción Municipal encuentra su sustento jurídico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal ya que según el artículo 26 inciso C fracción V indica que son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos en materia de Hacienda Pública Municipal formular y entregar al Ayuntamiento entrante los archivos, documentos y comprobantes de ingresos y egresos, el balance general, el estado de los resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos correspondientes al último año de Gestión, un informe detallado del Patrimonio Municipal y de los bienes que integran a la Hacienda del Municipio.

La misma normativa advierte en el capítulo relativo a la instalación del Ayuntamiento artículo 24 que una vez terminada la ceremonia de toma de protesta del Ayuntamiento entrante, el Presidente Municipal saliente, y ante la presencia de los Síndicos Municipales saliente y entrante, entregará un informe por escrito de la Cuenta Pública Municipal, el inventario de bienes muebles e inmuebles del Municipio, los programas de trabajo, libros de Actas del Ayuntamiento, firmándose por ambas partes, la correspondiente Acta de Entrega - Recepción.

De manera particular en el caso de los Servidores Públicos titulares de las Dependencias y Entidades cuando sean removidos, se separen del cargo o se halla expedido un nombramiento en favor de otra persona, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León en su artículo 50 fracción XXIV puntualiza que todo servidor público incurrirá en responsabilidad administrativa cuando sin constituir delito, incumpla con la obligación general de llevar a cabo la Entrega-Recepción de los recursos humanos, materiales y financieros del despacho a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas y ordenamientos aplicables que al efecto se expidan.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como puede observarse la Ley Orgánica que regula el funcionamiento y administración de los Ayuntamientos en Nuevo León contempla únicamente en dos artículos lo relativo al Programa de Entrega-Recepción derivado de la renovación constitucional de los mismos, mientras que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos hace referencia que la Entrega-Recepción deberá llevarse a cabo conforme a las disposiciones legales o administrativas que se expidan. Ante esta laguna de la Ley y la falta de normatividad Municipal al respecto del que, quienes, como, cuando, donde; formas y mecanismos que deben de observarse en el Programa Entrega-



Recepción, es que se hace necesaria la propuesta de un esquema jurídico-normativo para tal efecto y que es el objeto de la presente tesis.

Por lo anterior **propongo un Anteproyecto de Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Municipal** que proporcione los elementos y herramientas necesarias para garantizar que el proceso de entrega-recepción de carácter general en cuanto a la renovación constitucional del Ayuntamiento y en lo particular cuando se dé el relevo de algún titular de las Dependencias y Entidades, se lleve a cabo en forma oportuna, ordenada, transparente y con calidad.

MI PROPUESTA TAMBIÉN SE ENCUENTRA ENMARCADA DENTRO DE LAS TAREAS DEL CONTROL Y SUPERVISIÓN QUE SE DEBE TENER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, YA QUE SIRVE DE REFERENCIA TANTO PARA EL SERVIDOR PÚBLICO QUE ENTREGA –PARA POSEER LA SEGURIDAD DE QUE ENTREGA UNA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN DETERMINADAS CONDICIONES- Y PARA EL SERVIDOR PÚBLICO QUE RECIBE -LA CERTEZA DEL ESTADO EN QUE RECIBE LOS ASUNTOS Y RECURSOS PARA CONTINUAR TRABAJANDO-. ADemás DE QUE SIRVE COMO UN MECANISMO MÁS DE CONTROL DE LOS RECURSOS PARA LA PROPIA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **B. JUSTIFICACION:**

La propuesta de un Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Municipal se justifica a partir la reciente reforma del artículo 115 constitucional en la que se reconoce al Municipio como orden de Gobierno y por lo tanto la necesidad de contar con un Marco Jurídico que regule, sustente, organice y contemple las políticas y procedimientos para el proceso de Entrega-Recepción, tanto en lo general cuando se de la renovación constitucional del Ayuntamiento, como en lo particular cuando se de el relevo del titular de alguna unidad administrativa.

## **C. OBJETIVOS:**

1.- Lograr que las tareas de la Administración Pública se realicen con el máximo cuidado y diligencia profesional, y con el más estricto apego a las leyes vigente, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la atribuciones, metas y objetivos.

2.- Favorecer la transición de los gobiernos municipales con oportunidad y calidad atendiendo a los principios de legalidad, disciplina, eficacia y eficiencia garantizando la continuidad en la ejecución de acciones, obras públicas y prestación de servicios públicos.

3.- Que en ocasión del cambio en la titularidad de alguna Dependencia ú Organismo Municipal de los Servidores Públicos, se lleve a cabo el proceso de Entrega-Recepción de las oficinas, asuntos y recursos a su cargo que reflejen el estado que guarda la unidad administrativa a su cargo.

4.- Que para asegurar la eficiencia y optimización de recursos financieros, humanos y materiales de la Administración Pública Municipal, es indispensable establecer los mecanismos administrativos del proceso de Entrega-Recepción para garantizar la preservación de documentos, archivos, valores, programas, estudios y proyectos de las Dependencias y Entidades.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO I

### MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública contemporánea se encuentra en proceso de transformación. Está recuperando su carácter público en la medida en que la vida pública es objeto de desestatización y desburocratización. Su naturaleza positiva, creativa y su compromiso con los proyectos de la vida social y política, le confieren un lugar por demás importante.

La Administración Pública ha sido afectada en los procesos de reforma del Estado. Por efecto de la estabilización mayúscula, fué ubicada en la parte neurálgica relacionada con los costos de la vida estatal. Fue amputada en muchos de sus órganos y cercenada en sus funciones para ahorrar gasto. Sin embargo su naturaleza social continúa vigente. Entendida como la vida misma de la sociedad, contribuye a la realización de ésta y al logro de los fines colectivos.

Al igual que la vida estatal y gubernamental, su funcionamiento es motivo de correcciones. En este caso, hacerla más pública significa que es apta para atender una diversidad de públicos. Que tiene las capacidades institucionales para ingresar en los requerimientos de la vida democrática y que su capacidad de respuesta depende en este caso, de su grado de profesionalización, de la innovación organizacional y de la creatividad para atender con estrategias y métodos nuevos que enfrenta.

Es claro pues, que la administración pública contemporánea necesita que sus acciones se realicen con más criterio horizontal, es decir, diluir los impactos de la jerarquía, para que, vía la descentralización política y

administrativa, dé cuerpo orgánico a las demandas plurales y contrastantes de la sociedad.

Otra forma de abrirse a la sociedad es organizando redes de participación para que la opinión ciudadana sea incorporada a las acciones públicas. Articular la cooperación de los privados a través de la concesión de servicios públicos, es otra manera de acercar la administración privada a la vida pública.

La administración pública no debe aislarse del ámbito de lo público y sin dejar de ser la actividad del Estado, no volver a convertirse en la administración de las tendencias estatizantes. La sociedad ha pagado un alto costo cuando la administración pública se ocupa y preocupa más de sí y no para sí, es decir para los ciudadanos.

En buena medida, la pérdida de legitimidad del Estado tiene su origen en el desempeño deficitario de la administración pública y en la falta de creatividad para replantear su funcionamiento en tiempos de crisis y transformación.

La administración pública contemporánea tiene que romper con los moldes de la formalidad asfixiante, con la centralización decadente, con la pirotecnia intelectual de las decisiones y con el espejismo de que las crisis pueden gobernarse como si nada estuviera sucediendo.

El peor desacierto en la acción de gobierno es considerar que la administración pública no debe revisar, valorar y mejorar sus capacidades de gestión. Una administración pública anclada en la nostalgia, en el ayer eterno, en el culto a las tradiciones y en la invocación de que todo tiempo pasado fue mejor, se condena a la prehistoria, al historicismo y a la parálisis de su

actividad. Una administración pública distante del ciudadano, ceñida al ritualismo, proclive a la estatización y alentadora del burocratismo, frena al Estado, daña al gobierno y lastima a la sociedad. Una administración pública insensible, costosa, improductiva y lenta abona el terreno para la impotencia gubernamental y la pérdida acelerada de los consensos.

En la administración pública como concepto no existe una sola línea conceptual que goce de la aceptación general. Por lo que concierne a la administración pública como disciplina, se presentan las principales propuestas teóricas de la tradición anglosajona en los últimos años. **1**

## 1.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Administración pública” es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental. Engendra una capacidad, sugiere una vocación, y, en última instancia, traza una moral. Agente económico, fuente de empleos, instancia normativa, arena donde conviven grupos humanos con intereses (a veces coincidentes, a veces divergentes); la administración pública puede constituir, a un tiempo, salvación o pérdida, virtud o perversión de los gobiernos. La administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios; preserva el orden, encauza el cambio. Cuida, somete, calcula, convence, decide: gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente. Acción cooperativa y racional, actuar colectivo hacia el mudable “interés público”, espacio que une o separa propósito y realidad políticas, la “administración pública” es conducta sujeta al mandato de una comunidad y a la observancia de unos valores. Los administradores públicos



planean, organizan, dirigen, controlan y ejecutan los recursos del gobierno. Obedecen unas reglas, violan otras, crean las demás. Sirven al público pero, en un descuido, pueden convertirse en su condena.

La "administración pública" es una realidad compleja y plural, por lo que la palabra tiene varias acepciones. Esta se utiliza en varios contextos y, por ello, está expuesta siempre a adquirir nuevas asociaciones al tiempo que se desprende de otras. Gran cantidad de confusiones provienen de no advertir que estamos utilizando la misma palabra en varios sentidos. En la esfera de los valores, por ejemplo, el significado de "administración pública" cobra características particulares en relación a la cultura o la época. En Estados Unidos, por ejemplo, expresó primero los arreglos institucionales que permitían al gobierno ejecutar sus decisiones. Con la publicación del ensayo de Woodrow Wilson a fines del siglo pasado, su esencia radicó en lograr la eficacia en las tareas públicas. La Gran Depresión trajo consigo una nueva exploración en sus métodos y fines que culminó en formulaciones innovadoras sobre la toma de decisiones. En los tempranos sesenta, el presidente John F. Kennedy encargó a la administración pública la gestión de la sociedad industrial, lo que condujo a la disciplina a los dominios de la política pública, la ingeniería social y las relaciones intersectoriales.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En México, la "administración pública" ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico. La razón es, en parte, histórica: en nuestro país, a diferencia de varias naciones europeas, estos principios –si no conquistados por completo- fueron garantizados mediante la creación del aparato estatal. Recientemente, la actividad administrativa del Estado mexicano ha sufrido algunas modificaciones. Hace apenas una década, la administración pública mexicana favorecía –entre sus objetivos múltiples- la promoción económica mediante una

intervención de comportamiento, la pauta de las actividades administrativas parece ser la dirección más que la ejecución; planear y regular más que organizar e intervenir.

La orientación científica de la administración pública se revela en que, antes de actuar sobre una realidad, estudia su naturaleza con el rigor de un método. A este momento sigue otro –pudiera llamarse- artístico: la administración pública es una obra creativa donde conocimiento, imaginación e intuición van juntos. Esto salva a la administración de ser una actividad meramente maquinaal o rutinaria. En la práctica, administrar comprende una serie de actos singulares e irrepetibles, realizados por hombres específicos para resolver situaciones únicas también. La ciencia crea leyes o principios generales, el arte los aplica y adapta a una situación determinada.

### 1.1.1 LA DEFINICIÓN

En México, como en otros países, se recurre con frecuencia a una definición de administración pública un tanto estrecha, tomada de los viejos textos de teoría administrativa: “organización, personal, prácticas y procedimientos esenciales para el efectivo cumplimiento de las funciones públicas asignadas a la rama ejecutiva del gobierno.” Esta definición es aceptable para propósitos de énfasis, pero restringe los alcances de la disciplina. Otros autores, más escrupulosos, consideran a la administración pública un área de la administración situada en el escenario político con todas sus consecuencias. Al considerar que la administración pública está involucrada principalmente con la realización de las decisiones de política pública tomadas por las autoridades gubernamentales, puede distinguírsele grosso modo de la administración privada o, sencillamente, de la no pública. “Por supuesto, el rango de los intereses gubernamentales puede variar

ampliamente de una jurisdicción política a otra, por lo que la línea divisoria fluctúa.”

La Real Academia Española considera a la “administración pública” como:

- Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.
- Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.

En general, la administración pública puede describirse como:

a) En términos funcionales, el proceso de aplicación de reglas; lo mismo, el proceso a través del cual reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares.

b) Las estructuras del gobierno cuya función principal es realizar este proceso.

La disciplina de la administración pública también se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, sean o no administrativas. Por ejemplo, en el proceso presupuestario las relaciones políticas de los cuerpos administrativos prevalecen sobre los procesos formales debido a que la asignación de recursos es un aspecto esencial para su supervivencia. Así, el estudio y análisis de la administración pública ha tenido que incluir progresivamente un alto número de conocimientos adicionales a los considerados estrictamente “administrativos”. Por ello, toda tentativa por comprender cabalmente a la administración pública introduce residuos ajenos a ella –políticos, históricos, económicos, sociológicos, entre otros-. Ya sea por

necesidad o abdicación de otras instituciones, las entidades administrativas se han convertido en los cuerpos que más ordenamientos producen en la mayoría de la naciones independientemente de su grado de desarrollo. Estas entidades desempeñan también numerosas funciones que podrían considerarse ordinariamente como judiciales. Es necesario, entonces, que el analista permanezca atento a las situaciones en que las organizaciones desempeñan otras funciones además de las que formalmente les corresponden; en esa medida, logrará una explicación más satisfactoria de los aspectos estructurales y funcionales que caracterizan a la administración pública.

Son muchos los puntos de desacuerdo en relación con el campo de estudio de la administración pública. Grandes diferencias de opinión existen todavía entre los estudiosos en aspectos conceptuales y metodológicos. A pesar de esta situación, es posible advertir algunos puntos de interés comunes entre los analistas de la administración pública. Estos son:

- a) las características y el comportamiento de los administradores públicos
- b) los arreglos institucionales de la gestión administrativa a gran escala
- c) el medio ambiente en que se desenvuelve la administración

El estudio de la administración pública ha sido ecléctico; amalgama elementos de otras disciplinas que son imprescindibles si queremos estudiar una acción o un componente de la administración pública. Empero, este ejercicio poco puede decirnos acerca de su naturaleza última; es decir, de aquellos rasgos que distinguen este campo de conocimiento de los demás. Estudiar a la administración pública por medio de otras disciplinas es útil y, sin duda, recomendable desde el punto de vista científico, pero lo es menos si se quiere penetrar en su naturaleza, que siempre es algo más.

La historia de la administración pública ha sido, en gran parte, la historia de una búsqueda por la identidad que le permita erigirse como un campo de conocimiento autónomo. Este proceso no ha concluido por lo que la administración pública seguirá pareciendo a algunos una fraseología o una descripción, no una explicación; una "materia sin disciplina", como la llamó Dwight Waldo. Al contrario de la sociología –disciplina que ha extraviado su objeto- la administración pública parece un objeto en busca de su disciplina. Entre los más importantes publiadministrativistas no hay, por tanto, consenso en torno al objeto de estudio de la administración pública y, menos aún, en torno al proceso de conocimiento del objeto. Más que una crisis de identidad, se asienta en los hechos a una ausencia de identidad.

El Estado moderno ha dado origen a una "administración científica" de la sociedad y ésta ha dado origen a una pretendida "ciencia de la administración". En este campo está presente un primer grupo de estudiosos que considera a la administración pública como una institución estatal. En este caso, se le caracteriza como la organización reglamentada de acciones para el cumplimiento de los objetivos fijados por el gobierno. Esta perspectiva enfatiza el carácter subordinado de la administración pública respecto a la política gubernamental, así como su carácter instrumental respecto de los fines políticos. La administración pública aparece, entonces, como función y el administrador público como funcionario público; por lo que la administración pública carece de originalidad y autonomía. Desde este punto de vista "institucionalista" –como se le ha llamado- se concibe obligatorio estudiar al Estado para explicar después a la administración pública. La esencia de la disciplina consiste en averiguar la razón de la existencia de la administración pública en la historia. Este grupo de especialistas suele explicar origen, estructura y función del Estado a partir de factores extra-estatales y, por tanto, deriva de ellos la existencia y los objetivos de la administración pública. La atención se dirige a la "naturaleza" de la administración pública (origen,

estructura, función, operación, etc.) la cual es parte, asimismo, de una explicación más amplia sobre la naturaleza del Estado. La ciencia de la administración pública es, para los institucionalistas, básicamente "ciencia política".

Hay otro grupo de teóricos que, aunque conceden que la administración pública es una institución estatal, desean que se proporcione al ingrediente administrativo de la administración pública la atención que merece. Para ellos, los institucionalistas no destacan lo bastante cómo se alcanzan los fines estatales y se ejecutan las decisiones gubernamentales; cómo opera, en fin, la administración pública. Sus análisis subestiman la importancia del proceso administrativo público –continúa la crítica-, al tiempo que relegan a la administración pública en todo su carácter práctico y operativo. Para este grupo de académicos, el objeto de estudio de la administración pública debe vincularse directamente con el fenómeno administrativo –sin suprimir, claro, su carácter político-. Aquí, la administración pública es más administración que ciencia política. Los esfuerzos de la disciplina deben dirigirse a conocer fines y medios, normas organizativas y distribución de funciones, recursos y desempeños, grados de eficiencia y eficacia de la administración pública. Según esta visión, conviene señalar que la administración pública tiene fines políticos, aunque –debe subrayarse- los realiza no política sino administrativamente. El proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es precisamente lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para percibir con claridad su aporte al análisis de las instituciones estatales, así como su lugar en la arena política.

Por último, aparece entre las opiniones un tercer grupo –o mejor, un subgrupo del anterior- de académicos que enfatiza en exceso la condición administrativa de la administración pública, para convertirla en una suerte de arte o tecnología, de "razón técnica". Para este grupo, el propósito de la



administración pública consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de técnicas o procedimientos referidos a recursos humanos, materiales, financieros, entre otros.

Esta escisión entre prácticos y teóricos de la administración pública ha impedido el consenso en torno a su objeto de estudio. Cada grupo, debe reconocerse, capta un aspecto significativo de la administración pública, aunque al fin parcial.

Administración pública es un concepto complejo que comprende los fines del Estado; la organización de las acciones, recursos y medios; su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. Por más radical que parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del Estado. "Por la administración los fines políticos se convierten en fines (asequibles). Más aún, la política es tal mediante la administración pública."

La política se constituye mediante la administración pública y, por tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales (o fines) en un Estado constitucional necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios). Cualquier fin del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de "factibilidad técnica" en relación a los recursos, instrumentos y procedimientos disponibles, así como por el cálculo estimado de sus posibles efectos. Los fines políticos se apoyan en los medios administrativos.

### 1.1.2 LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN

La identificación de la administración pública con la política parecerá de sentido común a algunos. Sin embargo, una añeja tradición intelectual intentó –e intenta aún porque pervive- separar estas dos funciones Woodrow Wilson, precursor importante de esta idea, escribió:

*(...) la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe sufrir la manipulación de sus oficinas (...). El campo de la administración es el campo de los negocios. Está apartado de la prisa y la disputa políticas, en muchos de sus puntos permanece aparte aún del campo controvertible del estudio constitucional. Es parte de la vida política solo como los métodos de contabilidad doméstica son parte de la vida social; solo como la maquinaria es parte del producto manufacturado. Pero, al mismo tiempo, está muy por encima del modesto nivel del mero detalle técnico por el hecho de que, a través de sus más grandes principios, está directamente vinculada con principios últimos de la sabiduría política, las verdades permanentes del progreso político. 2*

Mientras se asumió que la administración era una simple acción no discrecional, fue inútil pensar en la administración dentro del contexto más general del sistema político. Para fortuna de nuestro entendimiento del proceso político, la dicotomía artificial entre política y administración ha perdido fuerza tanto en la literatura académica como en la de divulgación. En tanto crecieron las tareas del gobierno, más y más decisiones fueron por necesidad tomadas en las ramas administrativas, fuera de sus ramas "políticas". Se volvió cada vez más evidente que no todas las decisiones del gobierno eran adoptadas por

las autoridades electas sino en las oficinas administrativas. Asimismo, en la literatura académica, la utilización creciente de la teoría de sistemas y el análisis estructural-funcionalista enfatizaron la conexión de la política y la administración más que su separación.

Otra corriente que cuestionó los primeros supuestos fue producto de los disturbios en las universidades a fines de los años sesenta. Generalmente conocida como la “Nueva Administración Pública”, este movimiento tuvo su origen en las ideas de jóvenes administradores públicos en las universidades y el gobierno. Ellos no sólo reafirmaron el rechazo a la dicotomía política-administración sino también las técnicas tradicionales de la administración. Asimismo, señalaron la necesidad de considerar los valores éticos en la gestión pública y seguir una estrategia más activa en la discusión de los problemas sociales.

En texto publicado en 1949, Paul H. Appleby, cuya carrera combinó experiencias prácticas y académicas, enfatizó los vínculos entre el diseño de las políticas gubernamentales y su ejecución. Desde entonces, la perspectiva dominante ha propiciado que los estudios de administración no queden confinados a la fase de ejecución de la política pública. Por ello, los libros de texto básicos establecen: “el fondo de la administración pública es la política pública” y a “la administración pública se puede definir como la formulación, aplicación, evaluación, y modificación de la política pública”.

Estudiosos contemporáneos examinan la administración pública como un componente de la estructura de toma de decisiones del gobierno, y además, discuten la vinculación desarrollada entre administración y aquellas estructuras que normalmente consideraríamos como “políticas”. Estas investigaciones pretenden demostrar que aquello que aparecía antes como administrativo puede ser político en la actualidad, y aquellos que toman decisiones

administrativas lo hacen por razones políticas. Tales razones se refieren más a la protección y promoción de intereses organizacionales y sociales que a la promoción de partidos políticos.

## 1.2 LA DISCIPLINA

Como proceso e institución social, la administración pública nace con el gobierno. No obstante, la educación o formación de funcionarios de la administración pública es, en gran medida, una tradición de los últimos tiempos. Por otra parte, el estudio sistemático y perseverante de los medios adecuados para perfeccionar la administración pública y aumentar su grado de eficacia es de fecha aún más reciente, y va unido a ciertos fenómenos típicamente modernos, tales como el desarrollo del Estado nacional como forma política predominante y el de la ciencia como aspiración generalizada de conocimiento. 2

### 1.2.1 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO NACIONAL

Durante la Edad Media, el componente básico del orden social era la familia de privilegios hereditarios, cuya estabilidad constituía la base del derecho y la autoridad. Los rangos ordenados y su transmisión hereditaria no sólo regulaban las relaciones entre las familias, sino entre ellas y el gobernante supremo. El moderno Estado nacional supone la ruptura de este vínculo entre la autoridad gubernamental y los privilegios hereditarios de las familias medievales. La característica distintiva del Estado nacional de Occidente es la separación radical de la estructura social y el ejercicio de las funciones judiciales y administrativas, de las que no pueden adueñarse testamentos privilegiados por vía hereditaria.

La política deja de ser una batalla por el reparto de las facultades supremas, para convertirse en la disputa por la distribución del producto nacional y la formulación de los planes y medidas administrativas que afectan dicha distribución. Un corolario incuestionable de la aparición del Estado nacional es el desarrollo de un cuerpo de funcionarios, cuyo reclutamiento y desempeño ejecutivo fueron obedeciendo poco a poco patrones distintos a los anteriores respecto las lealtades de parentesco, privilegios hereditarios e intereses vinculados a la propiedad.

Uno de los rasgos de todo gobierno es la ejecución de las órdenes por medio de un equipo administrativo. La designación de los funcionarios y su manera de ejecutar las órdenes diferencian las estructuras políticas patrimoniales de las modernas. En contraste con las primeras, las burocracias modernas presentan generalmente las siguientes características:

- a) Derechos y obligaciones definidos, sancionados por leyes escritas;
- b) Relaciones de autoridad sistemáticamente establecidas entre los diversos cargos;
- c) Designaciones y promociones reguladas por medio de acuerdos contractuales y basados en ellos;
- d) La capacitación técnica (o la experiencia) como condición formal del empleo;
- e) Sueldos monetarios fijos;
- f) Una separación estricta del cargo y su titular, ya que el empleado no es dueño de los "medios de administración" y no puede apropiarse del puesto;
- g) La tarea administrativa como ocupación de dedicación exclusiva.

Cada una de estas características representa una condición de empleo en la administración pública moderna. La burocratización puede concebirse como la imposición constante de estos criterios de empleo desde el siglo XIX.

Las tendencias hacia una administración impersonal se apoyan en la creencia que estima legítimas las leyes cuando hayan sido sancionadas por las autoridades competentes según criterios legales. La administración impersonal suministra la base indispensable de regularidad, imparcialidad, calculabilidad, y todos los demás rasgos positivos del orden, aunque, en ocasiones, estos beneficios derivan paradójicamente en la desatención del individuo y su condición particular. En consecuencia, el progreso de la "racionalidad formal", como lo muestra Max Weber en su Sociología del Derecho, ha estado condicionada, en varios aspectos, por los intereses de los individuos o grupos afectados. 2

### 1.2.2 LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como campo de estudio pretendidamente sistemático y científico, la administración pública es relativamente reciente. No fue sino hasta el siglo XVIII que el cameralismo, interesado en el manejo sistemático de los asuntos del gobierno, se volvió especialidad entre los académicos alemanes de Europa occidental. En Estados Unidos, este desarrollo no tuvo lugar sino hasta las postrimerías del siglo XIX, con la publicación en 1887 del ensayo de Woodrow Wilson titulado "El estudio de la administración", considerado generalmente como punto de inicio simbólico de la ciencia de la administración pública. Desde aquellos momentos, la administración pública se convirtió en un área especializada de interés con características propias, ya sea como subcampo de la ciencia política o como disciplina académica autónoma.

La administración privada y, sobre todo, la ciencia política mantienen un estrecho parentesco con la administración pública. En gran medida, ésta creció bajo el cobijo de ellas dos. Y aunque la administración pública tomó suficiente fuerza propia para considerarla autónoma, la influencia de la ciencia política y



administración sigue vigente. Tensión unas veces creadora; otras, destructora. A la ciencia política, por ejemplo, se le atribuye –por un lado- el mérito de haber inculcado los valores democráticos y, en general, los fundamentos filosóficos y normativos entre los académicos y los practicantes de la administración pública; aunque, por otra parte, se le culpa de haber arraigado una concepción jerárquica que limita arbitrariamente “la función política y la responsabilidad moral” de la disciplina y la profesión.

La idea de que el estudio de la administración pública es suficientemente importante y autónomo como para llegar a constituir una ciencia o disciplina particular es reciente. Todavía hoy no existe consenso en torno a los objetivos, límites y alcances de la administración pública como disciplina; y su metodología ha sido considerada, en el mejor de los casos, heterodoxa. Nicolas Henry, por ejemplo, resume la historia intelectual de la disciplina como “ochenta años de incertidumbre”. La administración pública –dice otro comentarista autorizado- se encuentra como Inglaterra al término de la Segunda Guerra Mundial: “perdió un imperio y todavía no encuentra qué papel desempeñar”. Y aunque estas condiciones han sido consideradas frecuentemente una fortaleza más que una debilidad, lo cierto es que impiden proporcionar una descripción precisa y una explicación de la disciplina aceptada comúnmente.

El estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia “aplicada” que la de una ciencia “pura” o “básica”. La disciplina parece un conjunto de conocimientos encaminados a fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio e “instrumentación” de políticas específicas. El estudio de la administración pública es preminentemente un *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.

En 1947, Robert Dahil cuestionó severamente el status científico de la administración pública:

Ninguna ciencia de la administración pública es posible a no ser que:

- a) el sitio de los valores normativos sea aclarado;
- b) la naturaleza del ser humano en el área de la administración pública sea mejor comprendida y su conducta más predecible;
- c) haya un conjunto de estudios comparados, de los cuales sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas particulares.

La administración pública, como la sociología, puede ser ciencia comprometida, entonces, con la elaboración de “leyes de subfunción” y sistemas axiomáticos deductivos. En esto último no debemos ser pretensiosos pues para que se desarrolle plenamente una teoría científica basada en axiomas parece necesaria la imposición de controles experimentales, lo que parece imposible en cualquier ciencia humana. El único sentido de “leyes sociales o administrativas” está en lo que Karl Mannheim llamó, siguiendo a John Stuart Mill, principia media que podemos descubrir, o si se prefiere, construir, para una estructura social o administrativa en una época o momento específicos.

A primera vista, se distinguen tres grandes tradiciones intelectuales en el estudio de la administración pública: primero, la tradición europea continental con énfasis en los aspectos jurídicos del ejercicio del poder público; segundo, la tradición pragmática británica alimentada por la historia y la filosofía; y en tercer lugar, la tradición norteamericana con marcadas pretensiones científicas y un conjunto de principios normativos plenamente articulado.

Estas tradiciones tienen rasgos comunes. Quizá lo que más las acerca son el conjunto de ideas fundadoras emanadas de los escritos de Max Weber. Hay acuerdos básicos, por ejemplo, el análisis clásico de la burocracia. Todas ellas coinciden en considerarla un cuerpo social altamente jerarquizado, disciplinado y especializado, el cual está financiado por los fondos que genera un sistema tributario productivo y estable. En la práctica, la administración pública se aboca a la administración del gobierno, y la tarea de la disciplina consiste en describir este proceso, explicarlo y, sólo después, promover su eficacia.

Tradicionalmente, las preocupaciones de la disciplina en Estados Unidos han tenido connotaciones prácticas: combatir la corrupción y deshonestidad de quienes integran la administración pública; encauzar esfuerzos hacia una burocracia políticamente responsable, cuyo comportamiento se apegue, cada vez más, a consideraciones legales; delinear con precisión los límites estructurales y funcionales de las diversas instancias públicas; y el perfeccionamiento continuo de la competencia burocrática.

---

Durante los últimos veinte años, la disciplina ha sufrido cambios espectaculares que han restado influencia a los enfoques tradicionales. Quizás la metamorfosis de la disciplina haya resultado, en gran parte, del relevo ideológico al que estuvo sujeto el keynesianismo y, más recientemente, a la franca reversión en la evolución del gasto y empleo público en la mayoría de las naciones occidentales. Por otra parte, varias especialidades tomaron la iniciativa en varias áreas particulares de la acción pública tales como la planificación urbana, política educativa y salud pública (por mencionar las evidentes), para reservar a la administración pública el tratamiento de cuestiones genéricas.

Durante las últimas dos o tres décadas pueden señalarse tentativamente seis tipos de desarrollos teóricos: el análisis de "políticas" (policy approach), la sociología organizacional, el análisis neomarxista del Estado, el enfoque crítico-filosófico, la noción de gestión pública y la orientación de "elección pública" (public choice). 2

### 1.2.2.1 ANÁLISIS DE POLÍTICAS

El análisis de "políticas" centra su atención en los programas públicos – su proceso formativo, atributos y resultados- independientemente de su contexto institucional. Como especialidad, las *policy sciences* emergieron por varias de las mismas razones que motivaron "a la administración pública a apartarse de la ciencia política, particularmente la creencia –compartida por varios científicos políticos- de que su campo está más interesado por la ciencia que por la política. La corriente de las "ciencias de la política" sigue dos líneas generales. En primer lugar, sus propósitos obedecen a criterios profesionales para la depuración de la política pública mediante el perfeccionamiento de técnicas analíticas. Aquí, las "ciencias de la política" representan una actividad teórica que produce conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno. En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, teoría de sistemas, informática, microeconomía, teoría de decisiones y organizaciones, economía del bienestar (análisis costo-beneficio); bajo la concepción del gobierno como un actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos, legales) que pesan en sus elecciones públicas.

La segunda tendencia es académica y se ocupa de elaborar descripciones, explicaciones y predicciones más completas de su dinámica.

Gran parte de los trabajos más recientes ha consistido esencialmente en la elaboración de modelos del comportamiento burocrático. Estos trabajos han llegado a conclusiones conservadoras en cuanto al altruismo, racionalidad e imaginación de los actores políticos en la toma de decisiones. En esta dimensión, el campo de la política pública parece dividido en áreas cada vez más diferenciadas. La primera es la sustantiva, aquella concerniente a áreas como la ecología, bienestar social, educación o energéticos, la cual presenta generalmente estudios sobre la "política de..."; la segunda es la teórico-metodológica la cual comprende tres corrientes: economía política, teoría de la organización, evaluación y puesta en marcha de programas.

Durante los años setentas y ochentas, las policy sciences lograron consolidarse a partir de las críticas al Estado Benefactor. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significó para esta nueva perspectiva, liberarlo de sus compromisos y criterios particularistas y devolverle su sentido y obligación "públicos". Desde este punto de vista, política pública y política gubernamental no coinciden necesariamente. Muchas políticas gubernamentales (que se llaman "públicas", según criterios formales) carecían de carácter público ya que sus efectos no beneficiaban al conjunto sino a ciertos grupos con exclusión de otros.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Al mirar los cuarenta años del desarrollo de la disciplina de política pública, puede advertirse que su divisa es la racionalidad y publicidad de las acciones gubernamentales. "Este es el reclamo esencial y la postura teórico-metodológica básica." Su programa de investigación ha sido enunciado por Harold D. A.Lasswell: se trata de lograr "el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política".

La complejidad de la acción de gobernar en condiciones políticas de pluralidad, autonomía e interdependencia plantea el problema de cómo utilizar

nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía, cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, cómo lograr que los hechos y sus interpretaciones tengan una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones. Las ciencias de política pueden ser consideradas como disciplinas interesadas en la explicación del policy-making y policy-executing, interesadas en reunir datos y ofrecer interpretaciones relevantes para los problemas políticos existentes en un momento dado.

En tanto "ciencia social aplicada", acaso "tecnología político-administrativa", supone y exige, con mayor razón, la empresa teórica de la ciencia social pura, la que sea orientada a la explicación de los hechos sociales, "sin intención de atender a los requerimientos cognoscitivos del gobierno en turno".

Con la utilización de este enfoque, la administración pública examina la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el arco del proceso decisorio: de la formulación a la puesta en práctica de la política. Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos. El análisis de política pública puede aportar a la administración pública, su hermana mayor y superior, esta visión sintética del proceso de gobierno.

Hoy se ha afianzado la idea político-administrativa de que los problemas públicos difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y, por tanto, que las políticas para su tratamiento y atención deben ser también específicas en sus instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempo. Esta actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas concretos que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis de la política pública. Asumir la pluralidad, la complejidad, la autonomía, la diferencia cultural, social y política



de México conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrático. El pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia.

Para algunos críticos, sin embargo, el análisis de políticas ha fracasado en demostrar algunos de sus supuestos, a pesar de ser deseable la racionalidad como piedra de toque que guíe el estudio. La orientación académica de esta corriente ha sido considerada también una glorificación de la política burocrática, y causa desconfianza por carecer de una dimensión para el análisis constitucional.

El estudio de la política pública tiene que ir más allá de analizar las consecuencias de diferentes medidas de política, actuales y potenciales, y tiene también que considerar los requisitos institucionales y constitucionales para producir políticas que apoyen la sociedad libre que promete el orden constitucional.

Además, se dice, la perspectiva de la política no suministra una "explicación real de dónde provienen las ideas de políticas, cómo se vuelven dominantes y cómo están sujetas a modificarse". Tampoco se ha desarrollado de manera sistemática una explicación del éxito o fracaso de algunos programas, e incluso no proporciona una definición aceptable de lo que constituye "éxito" o "fracaso". El afán empírico, además, ha provocado frecuentemente confusiones entre lo que se desea estudiar y los métodos sugeridos para hacerlo. Muchas preguntas, además, exigen un conocimiento histórico y un estilo de reflexión psicológica en que los analistas no parecen estar debidamente acreditados.

La política pública en su modalidad sustantiva no parece ser un vehículo adecuado para jornadas largas. Ni constituye, como se ha señalado, un

sustituto de la administración pública. En sus versiones más radicales, este tipo de estudios corre el peligro de acercarse a la "practicidad liberal", como llamó Wright Mills al tipo de investigación que suele derivar en la recolección y acumulación de una serie de datos y detalles de la realidad y su ambiente, que terminan por tener escasa relación entre sí y ser poco significativos. Igualmente, la ausencia de consideraciones históricas en los estudios de políticas puede oscurecer la distinción entre conocimiento cierto y conocimiento importante. 2

### 1.2.2.2 TEORÍA ORGANIZACIONAL

Aun cuando los muevan intereses comunes, los teóricos se han desplazado dentro de un amplio espectro en sus aproximaciones para desarrollar las teorías de las organizaciones públicas. Los aportes provienen de los científicos sociales en general, aunque un pequeño grupo se identifica a sí mismo como los teóricos de la administración pública.

Un aporte, particularmente estimado durante los setenta, procedió de la sociología organizacional, la cual ofreció explicaciones de la estructura y el comportamiento de las organizaciones formales. A ojos de sus exponentes, la administración pública tradicional es meramente teoría weberiana normativa, que debe considerarse parte de un trabajo mayor, orientado a la ciencia de las organizaciones. En los sesentas y setentas, surgió la teoría de la "contingencia" la cual buscaba vincular el estudio de estructuras organizacionales a cuestiones tales como tamaño, tecnología o ambiente por medio de la utilización de medidas cuantitativas y análisis de regresiones. Esta teoría se convirtió, por algún tiempo, en el paradigma dominante de la sociología organizacional.

Varios teóricos identificados con los campo de la administración pública han contribuido efectivamente a la teoría organizacional mientras que otros se han dedicado a adaptar modelos de la teoría de la organización a las organizaciones públicas. Michael Cohen ha discutido la influencia de diversas submetas conflictivas en la búsqueda de la organización por la eficacia, mientras Richard W. Scholl ha propuesto una alternativa a la meta ideal de la organización en lo que él llama el "modelo político". Otros enfoques han enfatizado el factor psicológico. Además, la atención en el desarrollo y la operación de las redes interorganizacionales se ha incrementado.

Los estudios sobre el papel político de las organizaciones públicas incluyen dos importantes aproximaciones generales a la teoría de la administración pública. El trabajo de Charles T. Goosell es un análisis polémico de la burocracia pública con importantes implicaciones teóricas. (varios 1983). La investigación responde a los ataques recientes a la burocracia pública tanto por políticos como por académicos. Según Goodsell la burocracia pública, a pesar de sus admitidas debilidades, desempeña varias funciones esenciales y está lejos de ser lo opresiva con sus miembros y clientes de lo que aseguran sus críticos.

El texto de Guy Peters se distingue de otros de la misma clase porque arguye, en primer término, que la administración pública es "parte integral del proceso político" y que la dicotomía tradicional entre política y administración se ha erosionado y seguirá erosionándose mientras la burocracia pública siga desempeñando un papel tan amplio en el proceso de la política pública. En segundo lugar, Peters arguye con fuerza a favor de un acercamiento comparativo a la administración pública, una noción casi inexistente en tratamientos similares.

Varios trabajos muestran una actitud crítica frente a los efectos de las organizaciones en la sociedad. Otros textos son análisis sofisticados sobre los métodos que evalúan el desempeño de las organizaciones. (Harmon y Mayer 1986). Robert T. Golembiewski continúa su análisis sobre las organizaciones ahora en el renglón de las relaciones entre la burocracia y la democracia. Golembiewski argumenta por una democracia dentro y a través de la organización.

Actualmente varios trabajos de esta corriente han perdido lustre. Entre otras razones, su intento por relacionar la “dinámica estructural” a conductas contingentes no tuvo resultados concluyentes. Otros críticos argumentan que la metodología de algunas de las investigaciones más importantes excluye los símbolos y la organización global del poder. 2

### 1.2.2.3 TEORÍA NEOMARXISTA DEL ESTADO

Tradicionalmente, la administración pública ha tenido una relación moderada con el marxismo, especialmente porque esta corriente poco tiene que decir de la burocracia o el suministro de los servicios públicos –o, en todo caso, había que inferir sus indicaciones de grandes abstracciones-. Sin embargo, las elaboraciones más detalladas de los neomarxistas sobre la estructura y el funcionamiento de las instituciones estatales han logrado avances en el desarrollo de esta aproximación teórica a la administración pública.

Un desarrollo importante dentro de esta corriente fue el estudio de la tesis “dual” de James O’Connor –emparentada con la del alemán Claus Offe– según la cual el Estado contemporáneo enfrenta presiones contradictorias en su papel promotor de la acumulación de capital, al mismo tiempo que agente

legitimador del sistema político. Escritos como este inauguraron una nueva relación de temas que condujo a realizar análisis más detallados sobre las burocracias públicas y sus instituciones.

Aparentemente, el análisis neomarxista tiene el atractivo de ofrecer explicaciones más completas y penetrantes de las instituciones y procesos de la administración pública que aquellas ensayadas por la teoría pública administrativa tradicional, en su búsqueda de colocar todas las variables en su contexto de "fuerzas sociales fundamentales"; aunque esto vaya en detrimento de su "aplicabilidad" o su "propuesta" práctica", sólo imaginable en escenarios hipotéticos extremos. Por demás, son bien conocidas las objeciones en torno a su determinismo y vicios teleológicos, el economicismo que resulta de su "materialismo histórico" y, en fin, de las complicaciones referentes a la verificación de sus juicios. Quizá su impedimento mayor, al operar en el terreno de la administración pública, se desprenda de algunas dificultades –quizá insalvables- por reconciliar la teoría general con la pluralidad y la especificidad de la realidad y la historia.

---

Varias de estas observaciones, sin embargo, no son aplicables a algunos marxistas heterodoxos que han empeñado su esfuerzo en la delimitación de una teoría crítica de la administración pública. En el trabajo de Robert T. Denhardt, basado en los trabajos de la Escuela de Frankfurt, la autorreflexión y la autocrítica de parte del administrador se convierten en elementos centrales para las transformaciones organizacionales. Igualmente, John Forester ha aplicado las aportaciones de Jürgen Habermas sobre la teoría comunicativa al trabajo de los planificadores y administradores, enfatizando la contribución del administrador para ampliar el discurso público en la sociedad caracterizada por la distorsión sistemática de los patrones comunicativos. Forester también ha aplicado esta perspectiva al análisis de la racionalidad administrativa. 2

#### 1.2.2.4 ENFOQUE FILOSÓFICO-CRÍTICO

Para esta tradición, el papel de los administradores públicos en el proceso gubernamental es una cuestión central; por lo que la obligación y la responsabilidad políticas se consideran esenciales. En casi todos los casos, los valores, intenciones y actos del administrador individual son vistos como la base para comprender y alterar los patrones de funcionamiento de la acción administrativa. Michael M. Harmon y Richard T. Mayer resumen buena parte de este trabajo con su comentario: “el papel de la administración pública es mediar, no meramente juzgar o resolver problemas esto requiere de una educación moral en varios sentidos”. Entre estos trabajos, varios provienen del movimiento “Nueva Administración Pública” de los tempranos setentas, por lo que temas sobre ética y ciudadanía son examinados generalmente desde una perspectiva desinhibida, valorativa y crítica.

En primer momento, la corriente de la “Nueva Administración Pública” abanderó valores tales como la igualdad y la justicia en la administración pública. Según sus integrantes, los administradores públicos no debían representar meros instrumentos y obedecer aquello que los políticos establecieran. Sin embargo, éste fue un movimiento efímero y sus doctrinas pronto se consideraron fórmulas de un movimiento elitista, políticamente irresponsable. No obstante, la administración pública tradicional fue un punto de partida adecuado para el examen moral y filosófico de los dilemas enfrentados por los administradores públicos como individuos. Así, la década de los setentas fue una “década ética” de la administración pública en la que la filosofía política extendió su presencia en el campo. Esta escuela parece menos vulnerable a la crítica que la orientación de la “Nueva Administración Pública”;

representa, a su modo, el regreso al añejo acento filosófico que alguna vez acompañó a la disciplina.

En los ochenta varios trabajos han continuado analizando los asuntos morales y éticos inmersos en el campo de la administración pública. En un ensayo ambicioso, Louis C. Gawthorp sugiere que el propósito preeminente de la administración pública es el mantenimiento y la ampliación de una perspectiva ética que inspire la innovación administrativa, la creatividad y, al mismo tiempo, facilite la integración y convergencia de los valores sociales. (varios 1984). En dos libros recientes John Rohr ha contribuido a la comprensión de la ética del servicio público. Rohr argumenta que el problema ético fundamental que enfrentan los administradores públicos es el implicado en el ejercicio de la autoridad discrecional, un problema que puede solucionarse a través de un entendimiento preciso de los valores del régimen.

Más recientemente, Rohr realiza un análisis objetivo y detallado de la legitimidad institucional del Estado administrativo como preludio de una teoría normativa de la administración pública en un contexto institucional. Rohr contempla las agencias del gobierno subordinadas a las tres ramas del gobierno aunque capaces de balancear los diversos intereses ahí expresados. Los administradores públicos, actores clave para lograr este equilibrio pluralista, cobran importancia por "su poder discrecional para mantener el avance constitucional de poderes en apoyo de los derechos individuales". Partidario de la misma orientación pluralista de Rohr, Douglas Yates busca mecanismos de control político sobre la burocracia que, sin minar los esfuerzos para la eficiencia, proporcionen una revisión pública de las actividades administrativas.

Durante la década pasada, gran parte de las investigaciones inscritas en esta corriente comparten el interés de contemplar las cuestiones políticas y organizacionales desde la perspectiva de aquellos involucrados en el proceso



administrativo. Estos trabajos están basados más en la experiencia de los autores, que en el manejo de datos estadísticos o modelos teóricos. Según observadores especializados, estos trabajos parecen representar una ortodoxia emergente en la teoría de la administración pública comparten una obligación moral con los practicantes en las organizaciones públicas”.

Parece que esta perspectiva tiene un futuro promisorio en la administración pública aunque enfrenta varios apuros en relación con la presencia de escalas de valores opuestas y la depuración de un aparato conceptual que no parece aún lo bastante afinado para desplazarse con soltura en todas las direcciones de la disciplina. 2

#### 1.2.2.5 GESTIÓN PÚBLICA

Una de las razones concluyentes para que la administración pública tradicional pierda su hegemonía, es el asentimiento logrado por la teoría y práctica del enfoque de gestión pública, basado en las experiencias de las empresas privadas. Al enfoque se le ha caracterizado como “la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada”, en el supuesto de que la administración pública se alimenta del rigor de la añeja tradición de la administración privada norteamericana.

Desde los setentas hasta el presente, varias decenas de libros y artículos han aparecido sobre gestión pública. Esto responde a la exigencia de conocer la utilidad de este enfoque en la administración pública. La demanda está basada en una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública y la administración general, según la cual “la literatura sobre administración pública ha sido rico en información pero de bajo nivel,

sumamente discursiva y especulativa, demasiado preocupada por cuestiones generales ético-normativas que dan las líneas rectoras para los administradores de las organizaciones pública"... Asimismo, los indicadores de esta orientación consideran que la literatura sobre política pública se ha ocupado desproporcionadamente de decisiones "de política" junto con las prácticas de los administradores en esos procesos. Las organizaciones son frecuentemente tratadas como "cajas negras" en la literatura de la política pública. El enfoque ha gozado de gran aceptación –más que ningún otro- entre los practicantes actuales quienes comparten las críticas mencionadas. Hoy las jerarquías más altas de las burocracias públicas miran el modelo ejecutivo privado como el más prometedor y viable.

Aún cuando varias de las sugerencias de la gestión administrativa han sido fructíferas al aplicarse en el sector público (entre el legado valioso de la Business Administration en la disciplina, puede mencionarse la evaluación de proyectos, que introdujo los criterios de la eficiencia y la eficacia en la tarea burocrática. Asociado con lo anterior, también han sido adoptados algunos métodos presupuestarios), la literatura no ha prestado todavía suficiente atención a las características únicas que impone el marco gubernamental de la gestión pública. Estas incluyen influencias institucionales y políticas, multiplicidad de autoridades involucradas en la toma de decisiones, ausencia de líneas centrales en los criterios de desempeño, así como la falta de un soporte exclusivo en el cual fundar consideraciones éticas. Varios problemas subsisten hasta ahora para conciliar con el ámbito público diversos legados de la administración empresarial privada. Algunos ejemplos: las técnicas de control y evaluación, el crecimiento de los mandos intermedios, el pago por desempeño o tarea, entre otros, los cuales han sido ya abandonados para adoptar de nuevo formulas tradicionales como control integral –aquel que opera sobre todos los elementos y durante todos los momentos del proyecto- o por insumos, más que por productos o resultados finales.

Este enfoque ha sido criticado, además, por su incapacidad para generar un conjunto de principios normativos para organizar los servicios públicos, que hayan sido contruidos a base del estudio acumulativo de casos, capaces de señalar bajo que circunstancias debe preferirse el principio A antes que los principios B, C o D. Este enfoque no ha ido más allá –se afirma– de coleccionar algunos proverbios que se revelan, además, frecuentemente incompatibles entre sí –aquellas simplificaciones de las que tanto se quejó, en su momento, Herbert Simon-. Por ello, muchas de las patologías que presenta actualmente la política pública derivan de la aplicación indiscriminada de tecnología privada a procesos públicos. En esa medida, y a pesar de su popularidad, este enfoque está lejos aún de aventajar intelectualmente la teoría ortodoxa. Para David Hart y William G. Scott, el campo de la administración pública tiene que librarse de su dependencia de los valores de la gestión privada y desarrollar tanto una filosofía como una concepción para la educación del servicio público que enfatice las fortalezas y peculiaridades de la administración pública. Desde su punto de vista, “la administración pública no es un tipo de tecnología, sino una especie de tentativa o empeño moral”. 2

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
1.2.2.6 ELECCIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como se mostró anteriormente, el atraso intelectual de la administración pública consistía en que carecía de proposiciones con las cuales fuera posible razonar a priori (“bajo qué circunstancias...” las burocracias pueden tener mejor desempeño que otros arreglos institucionales). Esta carencia la expuso a los ataques de la escuela de la “elección pública”. Desde los cincuentas, los economistas –sobre todo los norteamericanos– redescubrieron la economía institucional, lo que generó una teoría de la administración pública que contradice numerosas tesis de la teoría ortodoxa. En lugar de las rectas

tradicionales para un mejor gobierno, los argumentos conducen a preferir la elección del consumidor más que el monopolio del productor; la pequeña escala en lugar de la gran escala; la provisión de servicios por medio de organizaciones distintas a las de la burocracia pública clásica; y servicios financiados con recursos de los individuos, más que a través de asignaciones de un fondo presupuestario común. La primera contribución a la teoría moderna de la elección pública es la obra *The Calculus of Consent* de James M. Buchanan y Gordon Tullock, publicada en 1962. Un impulso importante que contribuyó al desarrollo de este enfoque fue la impugnación de Vincent Ostrom a la ortodoxia Weber-Wilson.

La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas en la toma de decisiones públicas o colectivas. Para alcanzar tal perspectiva de la política, se requiere una aproximación particular a la economía.

Hay dos aspectos separados y bien diferenciados de los elementos de la perspectiva de la elección pública. El primer aspecto es una aproximación generalizada de las "catálisis" (ciencia de los intercambios) a la economía. El segundo es el postulado más familiar de homo economicus acerca del comportamiento individual.

En la medida en que el intercambio voluntario entre personas se valora positivamente mientras que la coerción se valora en términos negativos, "surge la implicación de que es deseable la sustitución de lo último por lo primero, suponiendo, claro está, que dicha sustitución sea tecnológicamente factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos". Esta implicación es el resorte preceptivo que explica la propensión que tienen los economistas de esta corriente a favorecer las fórmulas del mercado cada vez que ello sea

factible, y a inclinarse por la descentralización de la autoridad política en las situaciones apropiadas.

El segundo componente de la perspectiva –además de la noción del intercambio- es el postulado del comportamiento comúnmente llamado como del *homo economicus*: los individuos son inscritos en un modelo donde su comportamiento se dirige a optimizar utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan. Cuando el análisis quiera ser operativo será necesario establecer códigos específicos a las funciones de utilidad. “Se hace necesario modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza, mensurables, tanto predecibles como esperadas”. Resumidamente, esta teoría describe al político como un representante elegido que encarna la función de utilidad social de sus electores. El burócrata, por su parte, es el agente que pone en práctica las políticas gubernamentales.

Aunque ambos actores no guían su conducta por la maximización de ganancias, ello no implica un comportamiento irracional. Tanto el político como el burócrata optimizan beneficios, aunque su función de utilidad es diferente a la del empresario; mientras el político maximiza poder, el burócrata optimiza el presupuesto que se le asigna.

Sólo cuando el postulado del *homo economicus* del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge una “teoría económica de la política”. Dentro de la perspectiva de la elección pública, los trabajos acerca de la teoría de la burocracia y el comportamiento burocrático han enfatizado el elemento *economicus*, mientras que los trabajos acerca del análisis constitucional se han apoyado más sobre el paradigma de la política como intercambio.

La perspectiva de las elecciones públicas apunta las fallas en determinar las fuentes de ineficiencia (en la asignación de recursos, sobre todo) de las burocracias públicas. Ello enfatiza, desde un punto de vista económico, las desventajas de algunas clases de monopolios públicos y demuestra la inconsistencia lógica en la justificación de la provisión pública en algunas áreas.

En relación a la operación actual de aquellas instituciones que son llamadas "Estado Benefactor", el mensaje central de esta perspectiva es que su sobrevivencia dependerá del patrón de costos y ganancias que sus diferentes cursos de conducta ofrezcan.

Por otro lado, James March y Johan Olsen cuestionan el formalismo de la literatura de la elección pública por "basarse en prejuicios empiricistas" 2

### 1.3.1 LOS DESAFIOS DE LA GESTION PUBLICA

Tomando en cuenta que las realidades del Estado se inscriben en situaciones de cambio, tanto el gobierno como la administración pública en cuanto instituciones encargadas de materializar su acción en la sociedad, deben revisar las capacidades de gestión que tienen.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Lo importante en los gobiernos no es tan sólo lo que realizan, sino como lo realizan, cuánto cuesta y que beneficio reciben los ciudadanos. En lo que se refiere a la administración pública, es importante considerar cual es la situación real de su sistema de gestión, como contribuye a su progreso social, que puede aportar para traducir en hechos proyectos de vida y cuál es su capacidad de respuesta en términos de oportunidad y eficacia.

En este sentido, la gestión pública es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos. Y como está a cargo de la administración pública, se constituye en el punto básico del proceso de gobierno.

La gestión pública no es el conjunto de procedimientos que se definen *a priori* para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública. Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos influido por la relación compleja de los ciudadanos con el Estado. Por eso, la gestión pública trasciende la clásica e insuficiente noción de que a través de ella se "administran recursos". Esto, además de impreciso, empobrece el sentido y fines del gobierno y contribuye a la desvaloración de la administración pública al confinarla a un perfil operativo y burocrático.

Lo importante en tiempos de reto mayúsculo es que la gestión pública sea ubicada en el contexto de la acción del gobierno y en el ámbito de lo que corresponde a la administración pública. De este modo, el gobierno es un sistema de instituciones que tienen como objetivo generar y dar vigencia a normas públicas, para dar una dirección común a los individuos, grupos y organizaciones, preservar el bien común y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia la consecución de metas colectivas.

Mientras que la administración pública es la actividad encargada de crear, reproducir, transformar y desarrollar la vida de la sociedad, procurando ventajas útiles y productivas para ella. Es también la institución que se encarga de propiciar el bienestar social e individual, de atenuar la indigencia y de evitar



que la improductividad social se erija en un mal público que pueda trastocar el orden civil y político.

Por eso la gestión pública del Estado contemporáneo tiene que contextualizarse desde una óptica distinta. La etapa de los sistemas cerrados de gestión o tienen cabida en un mundo orientado por la publicación del poder. Los secretos a la manera de camarillas o cotos de poder burocrático son permeados por la influencia de la opinión pública. Las decisiones de candileja o de faros institucionales son reemplazados por el vigor y la presión de las agrupaciones ciudadanas.

Las cajas negras en cuanto a la adopción de las decisiones públicas no son aconsejables para conducir la sociedad. Hoy la gestión pública se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. La gestión pública enfrenta retos que tienen su origen en la diversidad de públicos que le demandan soluciones a problemas específicos. Antes la gestión pública se desenvolvía frente a públicos masivos y anónimos.

Hoy atiende públicos con la categoría de ciudadanos que son de carne y hueso. Antiguamente la gestión pública elaboraba decisiones, políticas y formatos únicos para la atención nacional de problemas regionales, municipales, estatales y comunitarios. Hoy tiene que reconvertir objetivos para identificar contrastes, desigualdades y públicos diversos que exigen trato de ciudadanos, no de mero símbolo.

Los públicos que la gestión pública atiende son demandantes, politizados, informados y contestatarios. No son públicos silenciosos, pasivos e indiferentes. Son cada vez más activos, organizados y emprendedores. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, ineficiencias sin

explicación o insuficiencias recurrentes por parte de la acción gubernamental. Reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo cual obliga a introducir cambios que den sustento a un eficaz sustento de redes.

Los públicos de la sociedad contemporánea reclaman resultados satisfactorios y tangibles. Reclaman al gobierno responsabilidad en la utilización de los recursos públicos. Reclaman que la acción gubernamental sea consistente, previsor y apta para desarrollarse en situaciones imprevistas. No aceptan que el gobierno invoque argumentos para no conseguir resultados prometidos. Cuestionan el discurso que se traduce en catalogo de buenos deseos y solicitan cuentas claras cuando se incumplen los objetivos.

La gestión pública enfrenta nuevos y viejos problemas. Unos y otros reclaman atención y solución efectiva. Unos y otros se ausentan de la agenda del gobierno. Forman parte de la vida misma del gobierno. Para tal situación, la gestión pública tiene que ser fructifera, no rutinaria ni inercial.

Una gestión pública moderna no se estaciona en sus éxitos pasados, sino que aborda continuamente problemas de ayer y hoy. Una gestión pública moderna es aquella que se adapta con perspectiva de cambio a las transformaciones de la sociedad y coadyuva a que el gobierno mejore sus sistemas de aptitudes institucionales para responder con creces a la vida pública. Una gestión pública moderna trasciende la fase técnica de su funcionamiento y adopta para su realización estrategias de cambio institucional. Además mejora sus rendimientos y desempeño si su contexto es receptivo a los progresos tecnológicos.

El mayor reto de la gestión pública se da en los marcos institucionales de la democracia. Es sabido que en la democracia tienen cabida opciones plurales. Esto implica que la acción de gobierno sustentada en la gestión

pública toma en cuenta consensos y disensos. En la democracia moderna y debido a los valores de la vida pública, nadie queda formalmente excluido. Por tanto, las demandas, problemas y necesidades sociales compiten entre sí para atraer la atención del gobierno. En este sentido, la gestión pública tiene que ser idónea para contribuir a que la agenda del gobierno sea un catalizador de las demandas ciudadanas y un medio útil para que la lucha de los opuestos no sea tensionada.

Para situaciones de cambio constante y contextos cada vez más interdependientes y complejos, la gestión pública tiene que reinventarse. Esto significa que su naturaleza pragmática, sus elementos conceptuales y su aplicación metodológica deben revalorarse para no caer en la conducta de los parches y los remiendos, es decir, no pretender resolver problemas viejos y nuevos como sino hubiese distinción entre unos y otros.

Los parches y remiendos son una fórmula que omite los cambios institucionales y las transformaciones de la sociedad. Su postulado es que lo nuevo y lo viejo pueden abordarse con los mismos criterios, medios técnicas y procedimientos. A veces se elude que los hechos sociales, económicos y administrativos tienen raíz social, política y pública, dando preferencia a la visión introspectiva del quehacer gubernamental.

Diríase que desde este ángulo, la gestión pública se circunscribe a una parcelación de la realidad, dejando de lado factores contextuales. Su cosmovisión de los problemas en consecuencia, es incompleta, con el riesgo de formular y ejecutar decisiones también insuficientes. En aras de la eficiencia y la eficacia formales se cae en una postura sinóptica, la cual se caracteriza porque la pulcritud del procedimiento, la inferencia de los valores y la asignación de los recursos se rige por cánones prescritos y por la racionalidad a priori.

La postura sinóptica es producto de la cultura formalista de las instituciones; de tener más confianza en los medios de acción, sin conectarlos con los fines de las organizaciones públicas. Es producto de la formulación de planes, programas y políticas consideradas en sí, y no a partir de elementos empíricos y factuales. Es producto de considerar que el mundo de la eficiencia es posible identificarlos fundamentalmente con valores numéricos absolutos, donde la posibilidad de error no es considerada. Es producto de confiar en que la racionalidad exhaustiva se consigue si todo plan es el resultado de un cálculo detallado y preciso.

En este caso, la gestión pública inscrita en el patrón de lo sinóptico utiliza elementos convencionales como criterios de verdad, llegando a asilar no tan sólo analíticamente, sino en la realidad los problemas a solucionar. Omite a la vez los valores de las organizaciones públicas dando énfasis a la racionalidad exhaustiva.

Traza líneas de acción no a partir de opciones, sino de tener confianza en que la alternativa seleccionada es la correcta. No destaca tampoco las relaciones de conflicto y cooperación que están presentes en las organizaciones públicas y los mismos son reducidos a criterios marginales.

Más aún: formula argumentaciones omnicomprehsivas para dar cauce a la racionalidad exhaustiva. Esta se refiere al propósito de incluir en una política o políticas los elementos más completos de un problema, considerando que nada importante se deja de lado y que, por tanto, es posible aspirar a la obtención de resultados predeterminados con eficacia plena.

En la lógica sinóptica la gestión pública es un fetiche hasta llegar a su sacralización. Los valores que póstula se fincan en que no es necesaria la

relación entre objetivo y decisión. Si hubiese fallas de diseño o ejecución se afirma que los objetivos no se cumplieron pero no se indaga si había otra opción mejor para cumplirlos.

La relación dada entre la decisión y el objetivo es formal no empírica. En consecuencia, la gestión es postulada por sus ventajas *a priori*, no por sus capacidades actuales. Diríase que el idealismo gubernamental y administrativo es preferido al realismo de los hechos dados en los cuales hay presiones, bloqueos, preferencias y partidanismos y negociaciones.

En la lógica sinóptica de la gestión pública las decisiones son altamente racionales y las irracionalidades no tienen cabida como elementos perturbadores de la vida institucional. Las decisiones se estructuran con apego a la racionalidad exhaustiva en la cual los errores no se consideran de manera relevante.

Ante las limitaciones de la lógica sinóptica, la gestión pública solo conserva a las instituciones. Lo básico en estas es su conservación y desarrollo. Para ello es necesario que la gestión pública sea reinventada por el lado de la lógica antisinóptica. Las organizaciones públicas son creación artificial y en las mismas conviven individuos y grupos, así como relaciones formales e informales.

La formulación y ejecución de las políticas tiene que contextuarse tomando en cuenta pros y contras; consensos y disensos; conflicto y cooperación; formulación y reformulación de políticas, planes y proyectos, así como la visión cronológica y no cronológica de los problemas.

En la lógica antisinóptica de la gestión pública los cánones de la prescripción no garantizan la secuencia de las decisiones ni el cumplimiento

férreo ni automático de los objetivos. Los problemas se vislumbran como punto de partida para trabajar con indicadores realistas costos resultados y eficiencia. No hay lugar para la formalización o modelización excesivas, las cuales crean una cortina de humo que impide observar la realidad institucional con sus ventajas o desventajas.

Tampoco se incorpora lo convencional como método de trabajo, sino que se toma en cuenta la realidad fáctica como fuente de información clave para el análisis estratégico de las políticas. Se trabaja con categorías que permiten explorar realidades, analizar problemas y ordenar variables por tipo de situaciones.

El esfuerzo se orienta a sistematizar y depurar puntos claves que inciden en la formulación y ejecución de las políticas. Las conjeturas y las refutaciones son algunas categorías que permiten el abordaje de los problemas de manera flexible. Otras categorías son el método del ensayo y error, que por su alcance heurístico, puede construir un sistema de aprendizaje para aprovechar aciertos y evitar errores.

---

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

La lógica antisinóptica da un impulso más amplio a los valores de la praxiología. Esto es, lo conceptual y lo práctico se armonizan para categorizar con mayor realismo las situaciones o problemas públicos. Una ventaja de la lógica antisinóptica es que da importancia al contexto de las organizaciones públicas.

Es el contexto uno de los elementos centrales para identificar la conducta de las organizaciones. En efecto el orden establecido, los valores proclamados, las preferencias, las elecciones, los estilos de trabajo y las formas de coordinación inciden en el éxito o en la falta de él dentro de las organizaciones. El universo de las decisiones tiene como trasfondo un sistema

de valores que no puede negarse ni soslayarse. Es de hecho, punto de referencia obligado para situar la formulación de las decisiones públicas.

Por tanto lo empírico es considerado de manera prioritaria para indagar, obtener, procesar y sistematizar la información que permite con mayor realismo elaborar y ejecutar políticas. En la lógica antisinóptica los elementos cuantitativos son importantes como métodos de trabajo pero no como valores últimos de evaluación.

No confiere a los analistas ni operadores de las políticas un control amplio sobre las situaciones. Tampoco da un sitio a la diversidad de detalles que a veces se invocan para asegurar la eficiencia. El objetivo de la lógica sinóptica es no predetermined conductas ni cursos de acción. No sujetarlos a un plan inflexible ni determinar estrategias unidireccionales. Por el contrario, las estrategias son consideradas en una opción de alternativas para la adopción de las decisiones y encauzar los cambios institucionales.

Las estrategias no son trazos formales ni reglas inmutables, sino opciones heurísticas para elaborar o re-elaborar cursos de acción. Son, por tanto, flexibles, cambiantes, ajustadas hasta conseguir el cumplimiento parcial o total de los objetivos. Son estrategias para explorar situaciones sean previstas o imprevistas.

Los gobiernos se enfrentan a contextos previsibles o contingenciales. En este sentido, la lógica antisinóptica permite enfrentar sin rigidez los cambios ocasionados en la vida de los gobiernos. En la medida que la sociedad es activa, la acción de gobierno no puede ni debe quedarse en el patrón de lo prescriptivo. Jugar con las opciones, explorando constantemente alternativas, es más productivo que estacionarse en el mundo de la formalidad, lo convencional y de los criterios rígidos. La relación entre racionalidad e



irracionalidad no es mecánica, sino consubstancial en razón de la naturaleza misma de las organizaciones públicas. 1

### 1.3.1.1 LA EVALUACION DE LA GESTION PUBLICA.

Las sociedades contemporáneas pueden caracterizarse como abiertas y activas. El mundo de la vida pública es también abierto y activo. En consecuencia la gestión pública tiene que ser abierta y eficaz. Esto implica que el proceso de gobierno es la pauta para ubicar las decisiones de Estado y las acciones de la Administración Pública. En el proceso de gobierno se define el contenido de las políticas al dar cabida tanto al gobierno como a los grupos y organizaciones no gubernamentales.

De acuerdo con el proceso de gobierno en la vida democrática, la gestión pública tiene que ser antisinóptica, competitiva y concensuada. Por tanto el escenario de su realización son el pluralismo, la participación y la representación, elementos inherentes a la vida pública moderna. En el gobierno de la democracia la gestión pública no excluye ni debe marginar a individuos, grupos u organizaciones.

Es una gestión que debe construir consensos, afirmar o reafirmar compromisos y procurar fórmulas de cooperación en favor de la vida en común. Es una gestión en la cual las formas y los modos de la acción de gobierno tienen que ser públicos.

Lo público de la gestión deriva de que la democracia es un sistema de vida que tiene reglas públicas para organizar y asegurar la representación y participación de los diversos públicos. En consecuencia, la gestión pública se lleva a cabo en y para la sociedad; en y para la vida ciudadana. Es una gestión

abierta, plural y democrática. Es una gestión en la cual las decisiones cupulares están condenadas al rechazo. Es una gestión en la cual la gestación, formulación, implementación y la evaluación de las políticas tiene que dar cauce a la lógica antisinóptica.

La evaluación de la gestión pública es piedra angular del proceso de gobierno. Constituye el momento en que lo realizado tiene que analizarse, revisarse, aceptarse o corregir en relación a lo propuesto, es decir, los diversos cursos de acción que son las políticas. Pero la evaluación no debe considerarse un alto en el camino ni una oportunidad para las campanas al vuelo.

En los gobiernos cerrados la evaluación se efectúa por trámite, rutina y egocentrismo administrativo y político. Es una evaluación de casa, es decir, entre los miembros de las instituciones de gobierno. Se describe lo realizado sin público que pregunte o cuestione, sin detenerse en el fondo de lo realizado. Es una evaluación de ocasión, causística y hasta circunstancial. En los gobiernos cerrados la evaluación es más "institucional", no tanto plural y pública. Por tanto la imparcialidad y la objetividad de lo conseguido no es posible constatarlas porque se es juez y parte en el desempeño de las políticas. Más bien es una evaluación sectorial, partidaria y sinóptica.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En cambio, en un gobierno abierto la evaluación tiene un contexto complejo, variado y cambiante. Es una evaluación pública, plural y participativa. Forma parte de la relación del gobierno con los ciudadanos, destacando el grado de lealtad de los segundos con el primero. No se trata de una lealtad per se, sino de aquella que se genera a partir de capacidades acreditadas para generar consensos vía la calidad de las políticas implementadas.

En consecuencia, la evaluación es objeto de análisis, controversia y propuestas para mejorar la acción del gobierno. No es tan sólo una evaluación a cargo de expertos en materia técnico-gubernamental, sino que puede y debe ser una evaluación de los distintos públicos que han sido favorecidos con la implementación de una política.

Es una evaluación considerada de impacto en la cual la opinión ciudadana es tomada muy en cuenta para que sea público lo que el gobierno hace, cómo lo hace, cuánto cuesta y quienes son los beneficiarios reales, no los anónimos. En este sentido, la evaluación se constituye en un sistema de información vivo que da cuerpo al intercambio de opiniones críticas, sugerencias y alternativas encaminadas a corregir y mejorar las decisiones del gobierno.

Esto permite considerar a la evaluación como un proceso de aprendizaje tanto para el público como para el gobierno, para llevar a cabo la solución compartida a problemas sociales. Incluso las políticas de gobierno pueden defenderse mejor cuando son evaluadas por los ciudadanos, por que de este modo ellos tienen la oportunidad de ser protagonistas en las mismas y no únicamente espectadores.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En materia de evaluación, el público puede aportar opiniones realistas y confiables. En efecto, puede manifestar los beneficios o no de una política o políticas. Puede señalar los impactos positivos o negativos de las políticas. Puede manejar las suficiencias e insuficiencias de las mismas.

Una ventaja de la evaluación pública es que puede contribuir a que el escepticismo ante el gobierno sea diluido. Que el desencanto ciudadano se traduzca en forma de cooperación. Que la participación pública sea nutrida y

continúa para que el gobierno no decida de manera unilateral en relación de los asuntos comunes.

La evaluación se nutre más al conjuntar la opinión de los especialistas y del público ciudadano. Reflejan ambas opiniones, valores, criterios y propuestas que pueden enriquecer el proceso de gobierno. De este modo la gestión pública se sitúa en horizontes amplios y diversos para rebasar el ejercicio intelectual de que el mundo de la evaluación es competencia reservada e inaccesible a los diseñadores y operadores de política

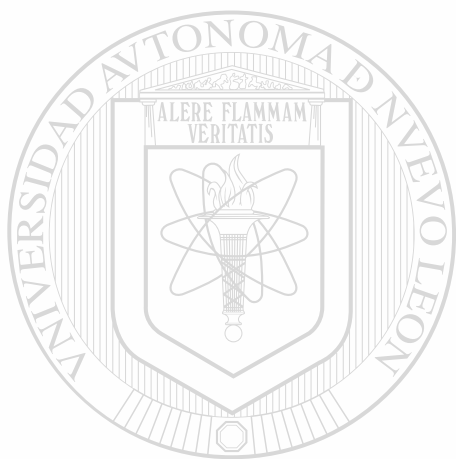
Una de las tareas de los gobiernos es ganar la confianza de los ciudadanos. En buena medida se consigue si la participación ciudadana se lleva al terreno de la evaluación. La confianza en el gobierno depende del sistema de comunicación que tiene con la sociedad. Si éste es fluido, democrático y adaptativo, entonces la evaluación es una vía de incorporación ciudadana a los procesos de la gestión pública y una alternativa seria para renovar la confianza en el gobierno. Si la evaluación es considerada un asunto de casa, esto es, de los actores gubernamentales, se corre el riesgo de propiciar el desencanto o la indiferencia de los ciudadanos hacia el gobierno. **1**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## BIBLIOGRAFÍA CAPITULO I

1.- UVALLE BERRONES, RICARDO. REVISTA DE CONTROL GUBERNAMENTAL. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO JULIO-DICIEMBRE DE 1995

2.- PARDO, MARIA DEL CARMEN Y GUERRERO GUTIERREZ EDUARDO. TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL EN MEXICO. INAP MEXICO 1992



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **CAPITULO II**

### **ANTECEDENTES E IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

Nuestro país avanza y seguirá progresando. Ciertamente, en la actualidad vive una crisis económica que empaña en cierto modo nuestro desarrollo, pero se apartaría de la realidad quien negara los logros que ha alcanzado México en lo político, en lo económico y en lo social; en efecto, han mejorado las condiciones de vida, se han ampliado los servicios públicos, se han desarrollado los medios y vías de comunicación, los adelantos tecnológicos favorecen a un mayor número de habitantes, etcétera. El proceso de desarrollo de México es irreversible y están dadas las condiciones para que continúe avanzando.

En consecuencia, todo permite suponer que en este siglo la economía nacional será más grande y las finanzas públicas más vigorosas, lo mismo a nivel federal que a nivel estatal y municipal. Por lo que respecta a los municipios para este año las finanzas de la mayor parte de ellos se habrán fortalecido, de tal manera que la autonomía municipal postulada por el artículo 115 de la Constitución Federal habrá cristalizado y el municipio constituirá una entidad determinante para el desarrollo político, económico y social de México.

#### **2.1 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BÁSICA EN LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO.**

La importancia del municipio dentro del sistema democrático de nuestro país es indiscutible. La gran trascendencia del régimen municipal en la estructura jurídico política de los Estados Unidos Mexicanos se subraya en el texto del artículo 115, primer párrafo, de nuestra Carta Magna, donde se establece: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de

gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...” Este postulado constitucional es el resultado de la voluntad del pueblo mexicano reflejada en las decisiones de los diputados constituyentes de 1917, lo cual es explicable, puesto que el municipio se encuentra vinculado a la historia de México y a la realidad mexicana de tal manera que no es sólo una forma de gobierno, sino una forma de vida de nuestro pueblo.

El régimen municipal está prefigurado en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos, como los mayas, los mixteco-zapotecas y, particularmente, los habitantes del Valle de Anáhuac, es decir, los aztecas o mexicas, entre los cuales destacó una forma de organización que recibió de los nahuas la denominación de calpulli. Los calpullis eran entidades socio-económicas, integradas por grupos de familias que se dedicaban a la explotación común de la tierra, se atribuían un mismo antepasado, contaban con su propio gobierno y eran autónomos en su vida interna, en esta forma de organización se advierten ciertas semejanzas con el municipio.

— Con la Conquista se introdujo en México la forma municipal española; el primer municipio de lo que sería Nueva España, fue instituido con el nombre de ayuntamiento de la Villa de la Vera Cruz por Hernán Cortés, quien posteriormente fundó también el de la ciudad de México. El municipio subsistió durante la época de la Independencia, de la Reforma y del Porfiriato, aunque en esta última etapa gravemente deteriorada por la nefasta presencia de los jefes políticos o prefectos, los cuales, sometidos a la voluntad de los gobernadores, centralizaban y maniataban toda la actividad municipal. Por tal motivo, surgió como una consigna del constituyente de Querétaro la de asegurar la libertad municipal y regular el municipio como base de la división política de los estados y como principio de las prácticas democráticas.



Por ende, el municipio es una entidad de carácter político, administrativo y jurídico constituida por cierta población, asentada en una determinada circunscripción territorial y sujeta a un poder público y al gobierno que lo ejerce. De esta suerte, desde el punto de vista político, el municipio es una forma de gobierno y, junto con los gobiernos estatal y federal, es uno de los tres niveles de autoridad que existen en nuestro país. En el aspecto jurídico, concretamente dentro del derecho administrativo, el municipio entraña una forma de descentralización de los servicios públicos por región. Así, el municipio es una unidad indispensable en la vida institucional del país, pues representa el gobierno directo de la comunidad.

Como entidad jurídico-política, el municipio tiene dos características peculiares, la autonomía y la autarquía. Estas dos notas distintivas son inherentes al municipio y constituyen presupuestos básicos para su existencia, a tal grado que faltando alguna de ellas habrá cualquier otro régimen, menos el municipal.

Por autonomía municipal se entiende la capacidad que tiene el municipio para organizarse así mismo conforme a sus propias reglas, respetando el marco jurídico establecido por las constituciones local y federal y las leyes que de ellas emanen. Dentro de esta capacidad se encuentra la potestad para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos; es decir, el elemento humano que compone el municipio debe elegir mayoritariamente y por vía directa a los miembros que integren el ayuntamiento o cabildo. Esta libertad política se encuentra garantizada en la fracción I del artículo 115 constitucional, donde se establece que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Consejo Municipal y el gobierno estatal.

La autarquía del municipio consiste en su capacidad para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales

que afecten a la colectividad, en otras palabras, se traduce en una autosuficiencia económica. Para ello requiere de libertad económica, o sea de la facultad para administrar su hacienda sin injerencia de ninguna autoridad ajena a su cabildo. La autarquía municipal presupone la aptitud del municipio para conocer las necesidades y los problemas económicos y sociales de su población y para formular los planes y aplicar las medidas adecuadas para resolverlos.

Las dos características anteriores deben existir en el municipio, pues lo distinguen como una entidad jurídico-política, piedra angular de la República federal. Empero, en la realidad se observa la debilidad de los municipios, pues aún subsiste la centralización de la actividad que el Porfiriato promovía el jefe político o perfecto; de hecho, los municipios no cuentan con los elementos suficientes para ejercer plenamente su autonomía y autarquía. A pesar de que el régimen municipal es esencialmente un modo de descentralización por región, en la práctica se ha experimentado el fenómeno contrario, pues las facultades municipales se han ido acumulando en los estados federados, con lo cual se ha visto seriamente afectada la libertad política y económica del municipio. Se debe tener presente que el municipio, como cualquier organismo, necesita de medios para satisfacer sus necesidades; en consecuencia, debe tener la aptitud para conocer sus problemas políticos, económicos y sociales y adoptar las medidas adecuadas para resolverlos. 1

De ahí la necesidad de fortalecer al municipio, de vigorizarlo para convertirlo en una auténtica instancia de gobierno, fundamental dentro de nuestro sistema jurídico-político; en efecto, el municipio es la base de nuestro sistema democrático, pues crea en el individuo la idea de solidaridad a un grupo social, es decir, de su pertenencia a una cierta comunidad. Por tanto, garantizar su autonomía política y su libertad económica es un imperativo.

1020130911

El requerimiento anterior es planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en su capítulo "Por un Nuevo Federalismo", donde en relación con la vida municipal se dice:

*"Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos. El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades. Un propósito fundamental de este Plan es ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los Ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos".<sup>6</sup>*

---

## 2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Conviene precisar en primer término qué, como ya se dijo en el primer capítulo, por administración pública se entiende el conjunto de acciones que realiza el Estado encaminadas a la organización y atención de los servicios públicos y, en general, a la satisfacción de las necesidades de interés público.

Por su forma de organización, la administración pública puede ser de dos clases: la administración pública centralizada y paraestatal.

Se presenta la administración pública centralizada cuando los órganos administrativos mantienen una relación de jerarquía dependiendo directamente de un poder unitario o central que está representado por el titular del Poder Ejecutivo, o en el caso municipal los que dependen directamente del Presidente Municipal. Dicha relación jerárquica implica la presencia de poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de competencia.

Hay administración pública paraestatal cuando se disminuyen los vínculos de la relación jerárquica con el poder central y los organismos administrativos se sitúan fuera de dicho poder, que conserva limitadas facultades de vigilancia y control. Dentro de este tipo de organización administrativa se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

De acuerdo con lo expuesto, la **administración pública municipal** es el conjunto de acciones que realiza el municipio encaminadas a la organización y atención de los servicios públicos y, en general, a la satisfacción de las necesidades de interés público que se presentan en la comunidad. El municipio también admite las dos formas de administración pública: la centralizada, representada por la propia administración del municipio, y la paraestatal, que en ciertos municipios de importancia está constituida por sus organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos públicos municipales.

De los tres tipos de entidades paraestatales antes mencionadas, son quizá las empresas paramunicipales las que mayores beneficios han reportado a algunos municipios. Las empresas paramunicipales son sociedades anónimas en cuyo capital participan el municipio y particulares y en ocasiones el gobierno estatal, y tienen como objeto la producción de bienes o la prestación

de servicios. Estas empresas significan un gran apoyo para el municipio, pues con sus actividades contribuyen al desarrollo económico y social de la región, en la medida en que satisfacen determinadas necesidades de interés público en beneficio de la población, generan empleos directos que permiten mejorar el nivel de vida de los habitantes de la localidad, contribuyen al equilibrio de los precios de ciertos bienes o servicios y en algunos casos incrementan incluso los ingresos públicos de los municipios. Para ello es conveniente que las empresas paramunicipales sean rentables, a fin de que los municipios incrementen sus ingresos con lo que perciban como accionistas de dichas empresas. **4**

Por otra parte, cabe subrayar que la organización administrativa de los municipios dependerá de sus circunstancias geográficas, económicas y sociales; es decir, se debe tomar en consideración que los municipios en los que se divide el territorio nacional son diferentes en cuanto a su circunscripción territorial; sus elementos naturales; el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de su población, así como en relación con sus ingresos y gastos. De esta suerte, la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República distinguía cuatro tipos de municipios, a saber: municipio rural, semi-urbano, urbano y metropolitano.

El municipio rural es aquel cuya población es menor de 30,000 habitantes y su presupuesto anual de ingresos no excede de \$300,000.00 M.N., por lo que su actividad económica es escasa. En cambio, el municipio semiurbano tiene una población entre 30,000 y 60,000 habitantes, su presupuesto anual de ingresos es de \$1'000,000.00 a \$2'000,000.00 M.N., su población presenta un ritmo dinámico de crecimiento y realiza una mayor actividad económica. En cuanto al municipio urbano, su población fluctúa entre 60,000 y 300,000 habitantes, su presupuesto anual de ingresos es de \$2'000,000.00 a \$15'000,000.00 M.N., y desarrolla una gran actividad

económica. El municipio metropolitano es aquel con una población superior a los 300,000 habitantes, tiene un presupuesto anual de ingresos mayor de \$15'000,000.00 M.N., cuenta con todos los servicios públicos y ha alcanzado un importante desarrollo económico, con actividades preponderantemente industriales, comerciales y turísticas.

Si bien cada uno de estos tipos de municipio tiene distinta capacidad administrativa, técnica y financiera, a todos los municipios, por pequeños que sean, se les debe garantizar su autonomía política y la libertad en el manejo de sus haciendas. 2

### 2.3 LA HACIENDA MUNICIPAL.

La palabra hacienda tiene su origen del verbo latino *facere*, que quiere decir "hacer" o "actuar", aunque algunos tratadistas consideran que proviene del árabe *ckásena*, que significa "cámara del tesoro". Desde luego que el término "hacienda", cuando se le agrega el adjetivo "pública", quiere decir en sentido amplio toda la vida económica de los entes públicos, y en sentido estricto se refiere al conjunto de sus ingresos, bienes y gastos.

En consecuencia, la hacienda pública municipal comprende los ingresos y los gastos públicos del municipio.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, los ingresos municipales están representados por:

a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

*En relación con estas contribuciones, en caso de que los municipios carezcan de capacidad recaudatoria y administrativa en la materia, podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de las funciones relativas a la administración contributiva.*

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas locales.

c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

d) Otros ingresos que las legislaturas de los estados establezcan a su favor.

---

De acuerdo con lo anterior, los municipios pueden obtener recursos económicos por el pago de las contribuciones que establezca la ley; por la participación en los impuestos estatales y federales; por la prestación de servicios a la comunidad; por subsidios que les sean otorgados; por financiamientos; por ingresos derivados del uso, aprovechamiento, explotación, o enajenación, cuando procede, de sus bienes patrimoniales; por transferencias de bienes y por la cooperación voluntaria de los particulares. Por supuesto, tales ingresos deberán estar previstos en la Ley de Ingresos Municipal que apruebe la legislatura local.

Por lo que toca a los gastos públicos municipales, éstos también deberán estar considerados en el presupuesto de egresos municipal, el cual,



por determinación del artículo 115 constitucional, tendrá que ser aprobado por el ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles. De este modo, el presupuesto de egresos municipal es un acto administrativo de previsión de las erogaciones que en cierto ejercicio fiscal va a efectuar el municipio. Dentro de los egresos municipales, constituye un rubro importante la prestación de los servicios públicos municipales o de los servicios a la comunidad, como también se les conoce, y que según la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal 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 Constitucional, policía preventiva municipal y tránsito; e
  - i) Los demás que las legislaturas locales establezcan de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. 5

Todos los municipios están obligados a proporcionar los servicios públicos municipales que, en forma mínima, les señala la Constitución Federal. Desde luego, dichos servicios no se prestarán de manera inmediata o total, sino en la medida en que lo vaya requiriendo el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de su población, en el entendido de que, una vez que surja la necesidad de determinado servicio público, el municipio deberá proveer

lo necesario para su satisfacción, para lo cual podrá recurrir a sus propios recursos o, en caso de no ser éstos suficientes, acudir a los recursos de otras entidades públicas o de particulares.

El marco jurídico de la hacienda pública municipal está integrado por los siguientes ordenamientos:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 31, fracción IV establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, 115, fracción II, que instituye constitucionalmente la libertad del municipio para administrar su hacienda, determinando las contribuciones e ingresos que integran la misma, y se reconoce personalidad jurídica a los municipios; y el 73, que en su fracción XXIX dispone que las legislaturas locales fijarán el porcentaje que corresponda a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

2. La Constitución estatal, en la cual se faculta al Congreso local para aprobar la Ley de Ingresos Municipal y revisar la cuenta pública municipal, y al municipio para aprobar su presupuesto de egresos. Asimismo, este ordenamiento contempla la obligación de los habitantes del estado a contribuir para los gastos públicos tanto estatales como municipales, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

3. La ley Orgánica Municipal, que es reglamentaria del título constitucional relativo a los municipios y que establece el municipio libre con autonomía política y libertad para manejar su hacienda pública, considerándolo como la base de la organización política y territorial del Estado.

4. La Ley de Hacienda Municipal, que se traduce en un código fiscal a nivel municipal, pues contiene disposiciones tanto sustantivas como objetivas que regulan los ingresos municipales en cuanto a su objeto y sujetos, y establece el concepto de créditos fiscales, la prescripción, el procedimiento administrativo de ejecución, los recursos administrativos y las sanciones.

5. La Ley de Ingresos Municipal, ordenamiento en el cual se indican las diferentes fuentes de ingresos que tendrán los municipios durante cierto ejercicio fiscal.

6. Los convenios de coordinación fiscal, mediante los cuales los municipios delegan algunas facultades de administración contributiva al gobierno estatal, o bien el gobierno federal o estatal delega al municipio facultades de administración de cierta contribución, a cambio de una participación en el rendimiento del impuesto convenido.

7. El presupuesto de egresos municipal, que es un acto de previsión de las erogaciones que, durante cierto ejercicio fiscal, va a efectuar el municipio. El presupuesto de egresos municipal es aprobado anualmente por el ayuntamiento y en el mismo se deben considerar todos los gastos que pretenda efectuar el municipio.

Los reglamentos municipales, es decir, los ordenamientos que, de conformidad con las bases que fije la legislatura estatal, podrán expedir los municipios y que serán de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. 5

## 2.4 PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS MUNICIPIOS

Son innumerables los problemas a los cuales tienen que enfrentarse los municipios, los cuales varían de un municipio a otro según las circunstancias geográficas, económicas y sociales, no obstante, en términos generales, se pueden agrupar en cuatro tipos: ambientales, demográficos, políticos y financieros.

Los problemas *ambientales* consisten en una serie de dificultades del medio en donde viven los habitantes del municipio, tales como falta de viviendas; problemas de contaminación en el aire, el agua y los alimentos; deficiencia de servicios públicos como agua potable, transporte, educación, electricidad, drenaje, recolección de basura y otros.

En cuanto a los problemas *demográficos*, se puede mencionar: el acelerado crecimiento de la población por los elevados índices de natalidad en nuestro país, que provocan dificultades para brindar fuentes de trabajo y servicios públicos a los nuevos habitantes; la emigración de los habitantes de los municipios rurales hacia los grandes municipios urbanos, en perjuicio de ambos tipos de municipios, etcétera.

Los problemas *políticos* se refieren básicamente a la necesidad de que se devuelvan al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial, a saber: el gobierno directo de la comunidad básica; es decir, que las autoridades federales y estatales respeten y aun impulsen la descentralización política a efecto de que exista un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional, tal y como lo señala el nuevo texto recién aprobado del artículo 115 Constitucional.

Respecto a los problemas *financieros* de los municipios, salvo casos muy excepcionales, representan en general la dificultad más grave a la que se tiene que enfrentar la comunidad municipal, ya que por carecer de recursos no está en posibilidad de impulsar un desarrollo económico real que redunde en beneficios materiales y sociales para la población.

El régimen financiero en nuestro país se apoya en una regulación de impuestos federales, aplicables en toda la República, y en una serie de mecanismos de coordinación para los estados y municipios, no obstante que algunos tratadistas sostienen que el impuesto sobre la renta debería corresponder a la Federación, el impuesto al valor agregado a los estados y el impuesto predial y de traslación de dominio a los municipios. Sin embargo, mientras que la Federación ha absorbido el impuesto sobre la renta y el del valor agregado, hasta ahora en su mayoría los estados han acaparado el impuesto predial y de traslación de dominio, si bien en algunas entidades federativas los municipios ya participan de tales impuestos como es el caso de los Municipios en Nuevo León.

---

En la actualidad, conforme a la penúltima reforma constitucional, los estados están obligados a entregar a los municipios los ingresos derivados de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; no obstante, esta disposición está teniendo tropiezos para su cabal aplicación, fundamentalmente debido a que al llevarse a cabo las finanzas de los estados sufrirían disminuciones de consideración en sus ingresos que, por ahora y a corto plazo, sería difícil sustituir. Seguramente es por esta razón por lo que, en contradicción con el espíritu de la reforma constitucional, se ha venido recurriendo en mayor escala que la deseable a la celebración de convenios entre estados y municipios mediante los cuales los primeros continúan administrando el impuesto predial, servicio por el que cobran una participación que varía de una entidad a otra. 2

## 2.5 PRECISIONES CONCEPTUALES Y TERMINOLOGICAS DEL MUNICIPIO.

A menudo suelen usarse indistintamente los términos: Cabildo, Municipio, Ayuntamiento, Ediles, etc.; pero dentro de esta tesis trataré de puntualizar la connotación, diferencia o similitud entre los mismos. En razón de ello, procuraré clarificar el contenido de cada término:

**MUNICIPIO:** Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Se conceptúa también al Municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en un determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

**CABILDO:** Los Cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el Régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación.

Durante la conquista, cuando los adelantados, o su lugarteniente, fundaban una ciudad, nombraban a los miembros del cabildo. En lo sucesivo, los capitulares designaban, al término de su mandato, a los que debían reemplazarlos. No se permitía la reelección de las personas, lo que por supuesto, se habría prestado a grandes corruptelas. Los gobernadores enviados por la Corona podían residir las deliberaciones del Cabildo, pero les

estaba prohibida toda ingerencia que pudiese perturbar la libre decisión de sus miembros.

El cabildo se reunía habitualmente una vez por semana para deliberar sobre los asuntos de la ciudad. Sus acuerdos eran presididos por el Gobernador, y a falta de éste, por su teniente o por un alcalde. Esto explica en cierto modo, las pretensiones de los gobernadores que exigían que las ordenanzas se pregonasen en su nombre.

En el intento por desaparecer los Cabildos, aparecen las Salas Capitulares y Juntas de Representantes que no constituyeron ya el gobierno administrativo y político de la ciudad. Son las primeras formas del poder legislativo de las nacientes provincias.

En la actualidad solo se conserva, la expresión "Sala de Cabildo" o "Reunión o Sesión de Cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o a las Juntas de los munícipes, pero su sentido original se ha perdido por completo y carece de legalidad.

**AYUNTAMIENTO:** El Ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y ésta integrado por el Presidente Municipal -en algunos países se le denomina intendente o ejecutor-, el o los Síndicos que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores a los cuales se asigna comisiones específicas por ramo; es entonces la reunión de los Ediles lo que constituye el Ayuntamiento.

Se le ha definido como la "Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio.



**MUNICIPALIDAD:** La Municipalidad es propiamente el gobierno de un Municipio. Alude este término sólo a un elemento de dicho ente, y aunque es común su equiparación, la mayoría de los autores coinciden en que el Municipio es el todo, y la Municipalidad una parte del mismo.

Según Manuel M. Díez, "El concepto de Municipio debe distinguirse del de Municipalidad. El Municipio da la idea, de territorio, de población. Se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de la vida humana total, determinada o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad.

**La Municipalidad es el organismo político y administrativo que gobierna en la extensión territorial de la ciudad. Es creación de la ley y posee aquellos derechos que sus Leyes Orgánicas les acuerden expresa o incidentalmente para su indispensable existencia.**

**CIUDAD:** La ciudad es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales, por disposición legal la cabecera municipal debe ser una ciudad, lo que evidentemente no se cumple cuando estamos en presencia de un Municipio rural.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por definición todo Municipio debe tener un territorio y éste no siempre es urbano; de ahí que surja una triple clasificación en razón de las características del mismo y así tenemos: municipios urbanos, municipios rurales y municipios metropolitanos.

La ciudad entonces, es una abstracción, un espacio geográfico terrestre, caracterizado por la contigüidad de sus edificaciones, su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios, así como sus sistemas de

comunicación que permiten la integración de sus componentes y crean un todo armónico con caracteres culturales y de vida propios.

**EDIL:** Entre los antiguos romanos, el edil era el magistrado que tenía a su cargo las obras públicas, y que cuidaba del reparo, limpieza y ornato de las casas, calles y templos de la ciudad. En nuestro tiempo se le denomina así al miembro (regidores, síndicos y presidente municipal) de un Ayuntamiento. **3**



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **BIBLIOGRAFÍA CAPITULO II**

- 1.- SERRA ROJAS ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1981
- 2.- RICO RAMIREZ, MIGUEL. EL MUNICIPIO: CONTROL FINANCIERO PARA EL AÑO 2000. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996
- 3.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRUA 1985
- 4.- LIZARRAGA GAUDRY IGNACIO M. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996
- 5.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 6.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **CAPITULO III**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN NUEVO LEÓN**

Con sujeción a los Mandatos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el Municipio Nuevoleonés está constituido por un conjunto de habitantes establecido en un territorio y administrado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes.

El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Nuevo León, es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración. La Constitución Política del Estado establece el número y denominación de los municipios, así como las bases para erigir nuevos o modificar los existentes.

#### **3.1. DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS**

El ámbito de las autoridades municipales se circunscribe a su territorio y población, la sede de cada Ayuntamiento es su cabecera municipal. Únicamente con la autorización del H. Congreso del Estado, previo acuerdo y solicitud del Ayuntamiento, la sede podrá cambiarse. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos conformarán la organización administrativa de su circunscripción territorial.

Los Ayuntamientos son cuerpos colegiados deliberantes y autónomos; constituirán el órgano responsable de administrar cada municipio y representarán la autoridad superior en los mismos. Entre el Ayuntamiento y los

Poderes del Estado no habrá autoridad intermedia alguna. Para la ejecución y gestión de programas de interés comunitario se establecerán las relaciones de colaboración y coordinación necesaria.

Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos, bajo el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional establecido en la Constitución Política y la Ley Electoral del Estado. Los integrantes de los Ayuntamientos durarán en su encargo tres años y su desempeño electivo se sujetará a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral vigente.

El Ayuntamiento se integra con los siguientes miembros:

I.- **Un Presidente Municipal**, representante del Ayuntamiento, responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios. La instancia de Dirección Administrativa, Gestión Social y Ejecución de los Acuerdos o Resoluciones del Ayuntamiento, es del Presidente Municipal.

II.- **Un cuerpo de Regidores** que representará a la comunidad con la misión de participar en la dirección de los asuntos del Municipio y velar por que el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables. Los Regidores son colegiada y conjuntamente, el cuerpo orgánico, que en conjunto con los anteriores delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la Administración Municipal.

III.- **Los Síndicos** responsables de vigilar la debida administración del erario público y del Patrimonio Municipal en general. Los Síndicos Municipales vigilan la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos y el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, según el caso.

Con fundamento en la Constitución Política del Estado, y con base en el número de habitantes del último censo de población, se determinará el total de miembros del Ayuntamiento, de la siguiente manera:

I.- En los Municipios cuya población no exceda de doce mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, el Síndico, cuatro Regidores de mayoría relativa y los Regidores de representación proporcional que correspondan.

II.- En los Municipios cuya población exceda de doce mil habitantes pero que sea inferior a cincuenta mil, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos, seis Regidores de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional que correspondan.

III.- En los Municipios cuya población sea superior a cincuenta mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, dos Síndicos y los siguientes Regidores: en el caso de mayoría relativa seis Regidores más uno por cada cien mil habitantes o fracción que exceda de dicha cifra; y en el caso de los Regidores por representación proporcional, los que correspondan, según la Ley Electoral del Estado.

Los cargos de Presidente Municipal, Regidores Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes.

Los miembros electos del Ayuntamiento tomarán posesión de su cargo el día treinta y uno de octubre del año que corresponda conforme a lo establecido en la Constitución Política y en la Ley Electoral del Estado. Para efectos de la instalación del Ayuntamiento, las autoridades que hayan terminado su gestión, convocarán a una sesión solemne, a la que se invitará a la comunidad en

general. La invitación incluirá lugar, fecha hora de la sesión, así como el orden del día correspondiente. **El Presidente Municipal saliente tomará la protesta a los integrantes del Ayuntamiento entrante. Una vez terminada la ceremonia, el Presidente Municipal saliente, y ante la presencia de los Síndicos Municipales saliente y entrante, entregará un informe por escrito de la Cuenta Pública Municipal, el inventario de bienes muebles e inmuebles del municipio, los programas de trabajo y libros de las Actas del Ayuntamiento, firmándose por ambas partes, la correspondiente Acta de Entrega -Recepción.**

Quando el Presidente Municipal saliente no acuda a la instalación del nuevo Ayuntamiento o a la Entrega - Recepción de la Administración Municipal o a ninguno de los actos, se realizarán ante un representante del H. Congreso del Estado, a solicitud del Ayuntamiento entrante.

El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes podrá declarar la desaparición o la suspensión del Ayuntamiento, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros y la designación de Consejos Municipales.

Son causas de desaparición de un Ayuntamiento:

- I.- Cuando sea imposible el funcionamiento del Ayuntamiento, por falta absoluta de la mayoría de la totalidad de sus integrantes, si conforme a la ley no haya suplentes que puedan integrarlo, cualesquiera que fueren las causas que motiven dicha falta.
  
- II.- Cuando se susciten entre los integrantes de un Ayuntamiento o entre éste y la comunidad, conflictos reiterados que imposibiliten el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.



III.- Cuando el Ayuntamiento viole reiteradamente las Garantías Individuales y Sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Local.

IV.- Cuando el Ayuntamiento promueva o adopte formas de Gobierno o de organización política distintas a las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V.- Cuando el Ayuntamiento incurra en violaciones graves a las normas jurídicas que rigen los procesos electorales.

VI.- Cuando el Ayuntamiento realice reiteradamente actos que alteren los presupuestos de egresos, planes y programas de desarrollo municipal.

VII.- Cuando el Ayuntamiento disponga de bienes del patrimonio municipal, sin sujetarse a los procedimientos previstos en la presente Ley.

VIII.- Cuando el Ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del Estado o de los Municipios.

IX.- Cuando el Ayuntamiento rehúse cumplir con una orden de suspensión emitida por el Congreso conforme lo dispone este ordenamiento.

X.- Cuando habiendo sido suspendido conforme lo dispone el párrafo siguiente, el Ayuntamiento se encuentre nuevamente en dichos supuestos.

El Congreso podrá declarar la suspensión de un Ayuntamiento en los siguientes casos:

- I.- Cuando el Ayuntamiento ejerza atribuciones que las leyes no le confieran o rehúse cumplir obligaciones que la ley le impone.
- II.- Cuando el Ayuntamiento promueva formas de gobierno o bases de organización política distintas de las señaladas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III.- Cuando se susciten entre los integrantes de un Ayuntamiento o entre éste y la comunidad algún conflicto que imposibilite el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.
- IV.- Cuando el Congreso, conforme a los requisitos que se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, determine el inicio del procedimiento para desaparecer a un Ayuntamiento, hasta el momento en que se tome la resolución que corresponda.

La solicitud para que el Congreso del Estado, declare la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento, podrá ser presentada mediante escrito por un integrante del propio Congreso, por el Ejecutivo del Estado o por un grupo representativo de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos. La solicitud deberá fundamentar con suficiencia que existen las causas por la imposición del procedimiento. En ningún caso la suspensión de un Ayuntamiento podrá ser mayor de treinta días naturales.

El H. Congreso del Estado por acuerdo de cuando menos de las dos terceras partes de sus integrantes podrá declarar la suspensión, hasta por un máximo de seis meses de acuerdo con la gravedad de la causa, de alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento, por cualquiera de las siguientes causas:

I.- Por faltar, sin causa justificada, a tres sesiones de Ayuntamiento en forma consecutiva;

II.- Por incapacidad física o mental durante un período mayor de tres meses;

III.- Por existir en su contra, proceso por delito intencional. En este caso la suspensión surtirá efectos a partir del momento en que se dicte auto de formal prisión y quedará sin efecto al dictarse en forma ejecutoria sentencia absolutoria;

IV.- Por abuso de autoridad o realización de actos que alteren el orden, la tranquilidad o la seguridad de la comunidad o de alguno de los habitantes del Municipio.

El Congreso del Estado podrá declarar la revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros de un Ayuntamiento, por cualquiera de las siguientes causas:

I.- Por faltar, sin causa justificada, a cinco sesiones en un año;

II.- Por incapacidad permanente, física o mental;

- III.- Por existir en su contra, auto de formal prisión por delito intencional;
- IV.- Por incurrir con frecuencia en abusos de autoridad, actos que alteren el orden, la tranquilidad o la seguridad de la comunidad o de alguno de los habitantes del Municipio;
- V.- Por disponer sin autorización y para beneficio personal de caudales públicos y bienes del patrimonio municipal;
- VI.- Por realizar en lo personal, cualquiera de los actos a que se refiere el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.

La solicitud para la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de los miembros del Ayuntamiento, podrá ser presentada por escrito, por un ciudadano o grupo de ciudadanos del Municipio en cuestión en pleno ejercicio de sus derechos; por un miembro del Ayuntamiento; por el Ejecutivo del Estado o por un miembro del H. Congreso del Estado. La solicitud deberá argumentar con suficiencia que existen las causas para la imposición del procedimiento.

En caso de proceder la solicitud referida en el párrafo anterior, el H. Congreso del Estado aplicará un procedimiento como el establecido en los casos de solicitudes de desaparición y suspensión de Ayuntamiento.

Cuando se declare la suspensión o la revocación del mandato, el H. Congreso del Estado requerirá al suplente o suplentes que corresponda, para que en el término de 72 horas de la resolución, rindan la protesta ante Ayuntamiento y asuman el cargo o cargos de que se traten.

## 3.2 ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS AYUNTAMIENTOS

### a).- En materia de Régimen Interior:

I.- Prestar, en su circunscripción territorial en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la presente Ley, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados.

II.- Realizar sus políticas y programas de Gobierno, en coordinación con otras entidades de los gobiernos estatal y federal y de la sociedad civil.

III.- Auxiliar en su circunscripción territorial a las autoridades federales y estatales.

IV.- Sujetar los servicios de seguridad pública a las disposiciones que sobre la materia se especifican en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Nuevo León y en sus leyes reglamentarias.

V.- Celebrar por razones de interés común, convenios de coordinación con otros Ayuntamientos o instancias de Gobierno.

VI.- Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal, un informe anual del estado que guarda los asuntos municipales y del avance de los programas de obras y servicios.

VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos Municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las Bases Generales que contiene la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en Nuevo León.

VIII.- Aprobar los nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal propuestos por el Presidente Municipal.

IX.- Solicitar al Gobierno del Estado o al Gobierno Federal, en su caso, la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

**b).- En materia de Administración Pública Municipal:**

I.- Elaborar, presentar y publicar, en el curso de los tres primeros meses a partir de la fecha de la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo correspondiente a su período constitucional de Gobierno y derivado de éste los programas de obras y servicios públicos de su competencia.

II.- Constituir los órganos de planeación municipal que le corresponden.

III.- Establecer y aplicar los sistemas de actualización, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y sus respectivos programas.

IV.- Proveer la conservación de los edificios públicos municipales y aumentar el patrimonio municipal.

V.- Establecer y actualizar el sistema municipal de información económica, social y estadística de interés general.

VI.- Constituir, organizar y preservar los archivos históricos municipales.

VII.- Elaborar y publicar, en coordinación con las autoridades competentes, el Catálogo del Patrimonio Histórico y Cultural del Municipio, vigilando su preservación y determinando cuáles construcciones y edificios no podrán modificarse.

VIII.- Presentar y aprobar iniciativas que tiendan a fortalecer la autoridad y la capacidad de gestión del Ayuntamiento, en la misión de éste, como primer nivel de la administración pública para atender los requerimientos comunitarios de obras y servicios públicos.

IX.- Autorizar, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y demás disposiciones legales correspondientes, a propuesta del Presidente Municipal, la creación y supresión de dependencias y organismos descentralizados, para el mejor cumplimiento de los programas de obras y servicios públicos municipales.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

X.- Resolver en los términos convenientes para la comunidad, los casos de concesión de servicios públicos de su competencia, con excepción de los de Seguridad Pública, Tránsito y Transporte Colectivo.

XI.- Establecer en las disposiciones reglamentarias correspondientes el monto de las penas pecuniarias y otras sanciones que procedan por la violación o incumplimiento de las disposiciones legales aplicables.



**c).- En materia de Hacienda Pública Municipal:**

I.- Someter oportunamente a la revisión y aprobación del H. Congreso del Estado, el Presupuesto de Ingresos Municipales, que debe regir durante el ejercicio fiscal del año siguiente, con base en el Artículo 128 de la Constitución Política del Estado.

II.- Elaborar sus presupuestos anuales de egresos.

III.- Someter anualmente para a examen y en su caso aprobación del H. Congreso del Estado, durante los primeros tres meses de cada año, la Cuenta Pública Municipal Correspondiente al año anterior.

IV.- Glosar las cuentas del Ayuntamiento anterior, en un término de 90 días contados a partir de la fecha de instalación del Ayuntamiento en funciones.

V.- Formular y entregar al Ayuntamiento entrante los archivos, documentos y comprobantes de ingresos y egresos, el balance general, el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos correspondientes al último año de su gestión, un informe detallado del Patrimonio Municipal y de los bienes que integran la Hacienda del Municipio.

VI.- Publicar en la Gaceta Municipal y en el Periódico Oficial del Estado, la síntesis de los presupuestos anuales de egresos; la síntesis del Plan Municipal de Desarrollo; los Reglamentos Municipales, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio.

VII.- Publicar trimestralmente en la tabla de avisos del Ayuntamiento o en el periódico de mayor circulación en el municipio, el estado de origen y aplicación de recursos.

VIII.- Enviar trimestralmente al Congreso, los documentos y estados financieros que comprenderán la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que corresponda a la fecha.

IX.- Solicitar al H. Congreso del Estado, autorización para contratar créditos para obras de beneficio general.

X.- Solicitar al H. Congreso del Estado, en los términos de la Constitución Política estatal, expedición de Decretos para la venta, desafectación, gravamen o donación de bienes del Patrimonio Municipal.

**d).- En materia de Desarrollo Económico y Social:**

I.- Fomentar la participación de la comunidad en los programas de obras y servicios públicos.

II.- Fomentar el desenvolvimiento de la cultura, el deporte, las actividades recreativas de sano esparcimiento, el fortalecimiento de los valores históricos y cívicos del pueblo, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios.

III.- Coadyuvar al desarrollo de las actividades económicas que repercutan en el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

IV.- Apoyar los programas de asistencia social.

V.- Con base en las leyes y los reglamentos de la materia, conducir el adecuado desarrollo urbano de las localidades del Municipio para bienestar

general de sus habitantes, como tarea de Gobierno de la más elevada prioridad social.

VI.- Garantizar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones colectivas, estableciendo medios institucionales de consulta y descentralizando funciones de control y vigilancia en la construcción de obras o prestación de los servicios públicos;

VII.- Procurar la prestación gratuita de servicios de colocación laboral o profesional para promover el mayor número de empleos a los habitantes de su jurisdicción.

VIII.- Promover, en el ámbito de su competencia el mejoramiento del nivel cívico de sus habitantes.

IX.- Promover las actividades cívicas, culturales y deportivas que le correspondan.

Las demás que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y los ordenamientos jurídicos relativos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 3.2.1 FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

El **Presidente Municipal** tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la Administración Pública Municipal que se creen por acuerdo del Ayuntamiento.

II.- Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y demás disposiciones del orden municipal, estatal y federal, y conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la Entidad.

III.- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento; y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.

IV.- Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deben regir en el Municipio y disponer la aplicación de las sanciones que corresponda.

V.- Informar a la población, en sesión pública y solemne del Ayuntamiento que debe celebrarse al final de cada año, del estado que guarda la administración y del avance del plan y de los programas municipales durante ese año.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

VI.- Proponer al Ayuntamiento, las comisiones en que deben integrarse los Regidores y el(los) Síndico(s) Municipal.

VII.- Presentar a consideración del Ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del Secretario del Ayuntamiento y del Tesorero Municipal.

VIII.- Conducir la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y de sus programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de

las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.

IX.- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.

X.- Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

XI.- Informar, durante las sesiones ordinarias de Ayuntamiento, del estado de la administración municipal y del avance de sus programas.

XII.- Promover la formación de los Organismos Municipales de Planeación y presidir sus reuniones de trabajo.

XIII.- Vigilar la correcta administración del Patrimonio municipal.

XIV.- Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le correspondan de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el Ayuntamiento.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El Presidente Municipal podrá ausentarse del Municipio hasta por treinta días para la gestión de asuntos oficiales del Ayuntamiento sin perder su carácter sujetándose a las siguientes disposiciones:

I.- Si la ausencia no excede de quince días, los asuntos de mero trámite y aquellos que no admiten demora, serán atendidos por el Secretario del Ayuntamiento, cumpliendo con las instrucciones del Presidente Municipal.

II.- Si la ausencia es mayor de quince días, sin exceder de treinta, el Presidente Municipal debe recabar previamente el permiso del Ayuntamiento y será suplido por el Primer Regidor como encargado del despacho con todas las atribuciones que las disposiciones jurídicas dispongan para el Presidente Municipal.

En los casos de ausencia definitiva del Presidente Municipal, el Congreso del Estado por acuerdo de su mayoría absoluta, respetando su origen partidista, designará dentro de los miembros del Ayuntamiento quién deba de sustituirlo, salvo en el caso de que exista controversia política entre los miembros del Ayuntamiento.

Los Regidores tienen las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.

II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

III.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos.

IV.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

V.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

VI.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

VII.- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.

VIII.- Estar informado del estado financiero y patrimonial del Municipio y de la situación en general del Ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.

IX.- Las demás que señalen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, los reglamentos municipales y en los acuerdos del Ayuntamiento.

Son facultades y obligaciones del Síndico Municipal o del Síndico Primero en su caso:

I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.

II.- Coordinar la Comisión de Hacienda Pública Municipal del Ayuntamiento y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.

III.- Revisar y en su caso, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la Cuenta Pública Municipal y los estados financieros.

IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.



VI.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

VII.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

VIII.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

IX.- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.

X.- Las demás que se señalen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, los reglamentos municipales y en los acuerdos del Ayuntamiento.

Son facultades y obligaciones del Síndico Segundo:

I.- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.

II.- Intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y Cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio conjuntamente con el Presidente Municipal.

III.- Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica de la materia.

IV.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento e informar, con la periodicidad que le señale sobre las gestiones realizadas.

V.- Vigilar que el Ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.

VI.- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma, de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

VII.- Sujetarse a los acuerdos que tome el Ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.

VIII.- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

IX.- Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el Ayuntamiento.

X.- Vigilar que los Servidores Públicos Municipales de nivel directivo presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su cargo, anualmente y al terminar su ejercicio.

XI.- Las demás que se señalen en los reglamentos municipales y en los acuerdos del Ayuntamiento.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 3.2.2 DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES

Los Consejos Municipales tendrán las mismas atribuciones que para los Ayuntamientos se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal. El H. Congreso del Estado resolverá la forma en que deban ejercerse las funciones que corresponden al Ayuntamiento por el Consejo Municipal. Los miembros de un Consejo Municipal deberán cumplir con los requisitos que

establecen la Constitución Política del Estado y la Ley Electoral del Estado para ser candidatos a cargos municipales de elección popular directa.

Cuando el H. Congreso del Estado declare en los términos de la presente ley, la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento, designará de entre los vecinos del Municipio que cumplan con los requisitos, un Consejo Municipal de igual número de miembros que el Ayuntamiento desaparecido o suspendido. La designación del Consejo Municipal se hará por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del H. Congreso del Estado.

La designación en los Consejos Municipales o de algunos de sus miembros, puede ser revocado por el H. Congreso del Estado por las mismas causas y de conformidad con los procedimientos que para la desaparición y suspensión de Ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros se establecen en la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal.

### 3.3 DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxiliará de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal que estarán bajo las órdenes de su representante, el Presidente Municipal. El Presidente Municipal, previo acuerdo de Ayuntamiento, podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, de acuerdo con las necesidades y capacidad financiera del Ayuntamiento.

Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos con las siguientes dependencias:

- I.- La Secretaría del Ayuntamiento;
- II.- La Tesorería Municipal.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, ejercerán las funciones que les asigne la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y los respectivos reglamentos interiores expedidos por los propios Ayuntamientos. En dichos Reglamentos interiores se establecerán las estructuras de organización de las unidades administrativas de los Ayuntamientos en función de las características socioeconómicas de los respectivos municipios, de su capacidad económica y de los requerimientos de la comunidad.

Los Titulares de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, acordarán directamente con el Presidente Municipal y deberán ser ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos, preferentemente vecinos del municipio, de reconocida honorabilidad y probada aptitud para desempeñar los cargos que les corresponda.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La Secretaría del Ayuntamiento depende directamente del Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento será nombrado por el Presidente Municipal previa aprobación del Ayuntamiento y tiene las siguientes atribuciones:

1. Auxiliar al Presidente Municipal, en la conducción de la política interior del municipio.

2. Ejecutar los programas que le correspondan en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y en el del reglamento interior de la Administración Municipal.

3. Vigilar que todos los actos del Ayuntamiento se realicen con estricto apego a derecho.

4. Fomentar la participación ciudadana en los Programas de Obras y Servicios Públicos por cooperación.

5. Administrar el Archivo del Ayuntamiento, y el Archivo Histórico Municipal.

6. Coordinar las acciones de inspección, y vigilancia que lleve a cabo la Administración Municipal.

7. Coordinar la acción de los Delegados Administrativos y demás representantes del Ayuntamiento en la división Política territorial del Municipio.

---

8. Expedir certificaciones.

9. Coordinar la elaboración de los informes anuales del Presidente Municipal.

10. Acordar directamente con el Presidente Municipal;

11. Citar oportunamente por escrito a Sesiones de Ayuntamiento, previo acuerdo del Presidente Municipal, y acudir a ellas con voz informativa, sin voto;

12. Formular las Actas de Ayuntamiento y asentarlas en los libros correspondientes;

13. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de Ayuntamiento e informar oportunamente al respecto al Presidente Municipal;

14. Auxiliar en la atención de la audiencia del Presidente Municipal, previo su acuerdo;

15. Coordinar las funciones de los Titulares de las dependencias administrativas de la Secretaría del Ayuntamiento;

16. Las demás que se señalan en esta Ley, el Reglamento Interior de la Administración Municipal y demás disposiciones legales.

La Tesorería Municipal depende directamente del Presidente Municipal, el Tesorero Municipal será nombrado por el Presidente Municipal previa aprobación del Ayuntamiento y será el responsable directo de la administración de la Hacienda Municipal, de la recaudación y el gasto y tiene las siguientes atribuciones:

1. Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales municipales, así como las participaciones federal y estatal, e ingresos extraordinarios que se establecen a favor del Municipio;

2. Elaborar el Programa - Presupuesto Municipal de Ingresos de cada Ejercicio Fiscal Anual;

3. Elaborar el Presupuesto Municipal de Egresos de cada Ejercicio Fiscal anual, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera esta atribución;

4. Dar cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal;

5. Ejercer el Presupuesto de Egresos, llevar la contabilidad general, el control del ejercicio presupuestal y efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados, en caso de que no exista una dependencia a la cual el Reglamento Interior de la Administración Municipal le confiera dichas atribuciones;

6. Ejecutar los programas que le corresponden, en el contexto del Plan Municipal de Desarrollo y del Reglamento Interior de la Administración Municipal.

7. Acordar directamente con el Presidente Municipal;

8. Conducir la política fiscal del Ayuntamiento, previo acuerdo del Presidente Municipal;

9. Con apego a las Leyes de la materia, proponer al Ayuntamiento, las medidas necesarias y convenientes para incrementar los ingresos y racionalizar los gastos municipales;

10. Conducir y vigilar el funcionamiento de un sistema de información y orientación fiscal para los causantes municipales;

11. Previo acuerdo del Presidente Municipal, someter a la aprobación del Ayuntamiento, la glosa de las cuentas del Ayuntamiento anterior; la cuenta



anual municipal del ejercicio fiscal anterior; los estados financieros trimestrales de la administración municipal; el programa financiero de la deuda pública y su forma de administrarla;

12. Llevar a cabo el procedimiento económico coactivo que determinen las disposiciones legales y aplicar las multas y sanciones que correspondan;

13. Vigilar y controlar las oficinas de Recaudación;

14. Las que establecen los Reglamentos Municipales y demás leyes relativas.

Al frente de cada dependencia administrativa habrá un titular, con la denominación que determinen los reglamentos respectivos, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los servidores públicos que establezcan las disposiciones legales aplicables, conforme a los recursos y características de cada Municipio. Corresponde originalmente a los Titulares de las dependencias el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar en los servidores a que se refiere el Artículo anterior, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o de los reglamentos o resoluciones del Ayuntamiento, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos resolverán la creación de órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los Ayuntamientos, con objeto de llevar a cabo una oportuna toma de decisiones y una más eficaz prestación de los servicios públicos, podrán solicitar del Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para los efectos de esta ley, los organismos descentralizados, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, serán los que se constituyan total o mayoritariamente con fondos del Municipio.

Los Ayuntamientos deberán resolver la creación de organismos descentralizados atendiendo, al menos, a los siguientes aspectos:

- I.- Estructura jurídico - administrativa.
- II.- Vinculación con los objetivos y estrategias de los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo.
- III.- Descripción clara del o los programas y servicios que estarán a cargo del organismo, incluyendo objetivos y metas concretas que se pretendan alcanzar.
- IV.- Monto de los recursos que se destinarán a dichos organismos y destino de las utilidades en su caso.
- V.- Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr.

El Ayuntamiento designará un Comisario para cada uno de los organismos descentralizados que cree y establecerá las formas para contar con una adecuada información sobre el funcionamiento de dichos organismos.

### 3.4 DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

El Patrimonio Municipal se constituye por:

- I.- Los ingresos que conforman su Hacienda Pública;
- II.- Los bienes de dominio público y del dominio privado que le correspondan;
- III.- Los derechos y obligaciones creados legítimamente en su favor; y
- IV.- Los demás bienes, derechos o aprovechamientos que señalen las leyes y otros ordenamientos legales.

La Hacienda Pública Municipal se constituirá por los ingresos que señala la Ley de Hacienda Municipal y las respectivas Leyes anuales de ingresos y de acuerdo a los montos que fijen los Presupuestos de Ingresos que apruebe el Congreso del Estado. Además, se integrará con aquellos ingresos que determinen las Leyes y Decretos Federales y Estatales y los Convenios respectivos.

Los Presupuestos de Ingresos Municipales, tendrán vigencia anual y regirán el ejercicio fiscal de que se trate, a partir del 1o. de enero y hasta el 31 de diciembre del año que corresponda.

Los Ayuntamientos deberán someter anualmente, al H. Congreso del Estado, para su examen y aprobación, sus proyectos de Presupuestos de Ingresos, durante la primera quincena del mes de noviembre de cada año. De

no realizarlo, el H. Congreso declarará aplicable para el siguiente ejercicio fiscal los que se encuentren en vigor, con las modificaciones que se estimen pertinentes.

Los anteproyectos de Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos se deberán de elaborar por los Ayuntamientos con estricto apego a las disposiciones contenidas en las Leyes y Decretos Fiscales Federales, Estatales y Municipales y en base, además, a los Convenios respectivos.

La vigilancia de la Hacienda Pública Municipal compete al Presidente Municipal, al Síndico o al Síndico Primero en su caso, y a la Comisión respectiva del Ayuntamiento en los términos de esta Ley. El H. Congreso del Estado revisará y aprobará en su caso las cuentas de cobro e inversión de los Municipios en los términos de la Fracción XIII del Artículo 63 de la Constitución Política del Estado.

Los Presupuestos de Egresos Municipales serán los que aprueben los Ayuntamientos respectivos, para sufragar, desde el 1o. de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio anual correspondiente, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias directas y los organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Municipal.

El Presupuesto de Egresos además de comprender las erogaciones a que se refiere el Artículo que antecede, deberá incorporar los subsidios, donaciones, estímulos, transferencias y demás conceptos de gastos que se otorguen a Asociaciones, Patronatos, Instituciones de Beneficencia Pública y Privada y demás Organizaciones similares a estas.

La presupuestación del Gasto Público Municipal se sujetará a los objetivos y prioridades que señale el Plan Municipal de Desarrollo y sus Programas.

Los Presupuestos de Egresos regularán el Gasto Público Municipal y se formularán con apoyo en Programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, detallando las asignaciones presupuestarias a nivel de partidas y la calendarización de sus ejercicios. A más tardar el día 31 de diciembre del año que antecede al ejercicio de su Presupuesto de Egresos, cada Ayuntamiento debe publicar un resumen del mismo en el Periódico Oficial del Estado. Asimismo, las modificaciones al Presupuesto de Egresos que autorice el Ayuntamiento, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los quince días siguientes a la fecha del acuerdo respectivo.

El Gasto Público Municipal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivos a deuda pública que realicen las dependencias de la Administración Pública Municipal Directa y los organismos descentralizados. Los Ayuntamientos establecerán un sistema de evaluación y control que les permita que la ejecución del Presupuesto de Egresos se haga en forma programada.

Cada Ayuntamiento llevará su contabilidad por períodos anuales y deberá comprender el registro de los activos, pasivos, capital, patrimonio, ingresos y egresos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto, para a la vez permitir, la obtención de sus estados financieros y demás información presupuestal. El sistema contable deberá diseñarse y operar en forma que facilite el control de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de Programas y en general, de manera que permita medir la eficacia y eficiencia del Gasto Público Municipal.

Los libros o los registros contables deberán de conservarse durante 10 años por el Ayuntamiento en su Archivo Administrativo y no podrán, por ningún motivo, modificarse o destruirse. Al término de ese lapso, la documentación se remitirá al Archivo General del Estado.

La deuda Pública de los Municipios, para los efectos de este Capítulo, está constituida por las obligaciones de pago directas o contingentes, derivadas de financiamiento y a cargo de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Municipal. Se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, préstamos o empréstitos derivados de:

- I.- La suscripción de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos.
- II.- La adquisición de bienes de cualquier tipo así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
- III.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

El H. Congreso del Estado autorizará anualmente en el Presupuesto de Ingresos de los Ayuntamientos los montos de endeudamiento neto, que sean necesarios para el financiamiento de los programas de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Municipal. Los Ayuntamientos con base en su programa financiero anual, al someter a la Legislatura local los proyectos de Presupuesto de Ingresos, deberán proponer, en su caso, los montos globales de endeudamiento para el financiamiento de su Presupuesto de Egresos, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundar su propuesta.

Los montos de endeudamiento aprobados por la Legislatura Local, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los programas que deriven del Plan Municipal de Desarrollo e incluidos en el Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos.

Son los bienes de dominio público municipal, enunciativamente:

I.- Los de uso común;

II.- Los destinados por el Ayuntamiento a un servicio público y los propios que de hecho utilice para dichos fines;

III.- Los muebles municipales que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles;

IV.- Los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, sean muebles o inmuebles, de propiedad municipal;

V.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea uno de los indicados en este Artículo.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Los bienes de dominio público municipal son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos mientras no varíe la situación jurídica, a acciones reivindicatorias o de posesión definitiva o provisional sin embargo, los particulares y las instituciones de derecho público podrán adquirir sobre éstos, sin que se constituyan derechos reales, su uso, aprovechamiento y explotación, mediante el otorgamiento de las concesiones respectivas.

Son bienes del dominio privado municipal, enunciativamente:



- I.- Los abandonados, adjudicados al Municipio por la autoridad judicial;
- II.- Los que resulten de la liquidación o extinción de organismos de derecho público municipal;
- III.- Los muebles no comprendidos en la Fracción III del Artículo 143 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.
- IV.- Los inmuebles o muebles que adquiera el municipio hasta en tanto no se destinen al uso común a la prestación de un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparen a ésta, o de hecho se utilicen en estos fines.

Los bienes del dominio privado de los Municipios son inembargables e imprescriptibles. Se destinarán prioritariamente al servicio de las diversas dependencias de la Administración Municipal, en cuyo caso deberán de ser incorporados al dominio público. A excepción de los bienes de Comodato, los Ayuntamientos podrán ejecutar sobre los bienes de dominio privado, todos los actos de administración y de dominio que regula el derecho común con las modalidades.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Los Ayuntamientos pueden dar en arrendamiento los bienes que integren su patrimonio. Cuando el período del arrendamiento exceda de cinco años será necesario el Decreto correspondiente del H. Congreso del Estado, en los términos de la Constitución Política del Estado.

### 3.5 FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad. Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas que se señalan en la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal de Nuevo León y su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Los Reglamentos municipales tendrán los siguientes propósitos generales:

I.- Establecer la normatividad para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de máxima autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal;

II.- Establecer los ordenamientos para la más idónea división administrativa y territorial del Municipio;

III.- Crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

**IV.- Establecer las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente del Ayuntamiento o a través de concesionarios;**

**V.- Estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal.**

**VI.- Determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos.**

A través de sistemas de información y orientación idóneos, los Ayuntamientos deberán difundir constantemente los reglamentos municipales, para asegurar el mayor cumplimiento de los mismos. Con la normatividad que acuerde el Ayuntamiento, se podrán modificar los reglamentos municipales cumpliendo con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal y con los procedimientos que se establezcan en los mismos.

Los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, cuya aplicación redunde en beneficio de la comunidad y de la administración municipal.

### **DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS**

Para la aprobación y expedición de los Reglamentos Municipales, los Ayuntamientos deben sujetarse a las siguientes Bases Generales:

**I.- Que los ordenamientos respeten las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Nuevo León;**

II.- Que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales;

III.- Que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población;

IV.- Que su aplicación fortalezca al municipio libre;

V.- Que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los Ordenamientos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad, para garantizar la oportuna actualización de cada reglamento.

VI.- Que en su articulado se incluya la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos, así como de la aplicación de sanciones cuando proceda;

VII.- Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio;

VIII.- Que incluyan un Capítulo sobre Recurso de Inconformidad, que permita a los particulares fundamentar sus impugnaciones contra actos de la autoridad;

IX.- Que esté prevista la más idónea difusión de sus principales ordenamientos.

Cuando el Ayuntamiento apruebe la expedición o modificación de un reglamento, solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Estado para los

efectos de su vigencia. En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los Ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la Sociedad. **1**



# UANL

---

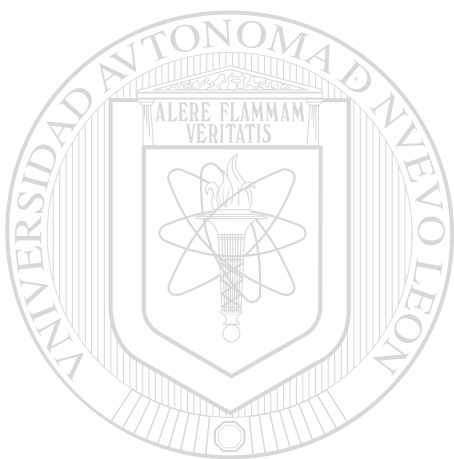
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**BIBLIOGRAFÍA**  
**CAPITULO III**

**1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE NUEVO LEON. 30 DICIEMBRE DE 1996**



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO IV

### EL CONTROL Y EVALUACION EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Para Javier Pérez Saavedra, *un sistema de control se basa en un conjunto de elementos que van a asegurar que los objetivos planeados pueden lograrse con los recursos previstos.* Pero también al hacer referencia al control se está involucrando una serie de elementos que tienen que ver con todo un sistema que implica desde una autorización y supervisión hasta la fase que corresponde a las cuestiones de información, y a través de los cuales puede irse midiendo los resultados y avances que se tienen, así como el personal empleado para participar en cada uno de los pasos de dicho proceso administrativo. En este sentido se identifica un concepto que se convierte en parte central del sistema de control y que de alguna manera pareciera asemejarse a una evaluación, siendo esta la auditoría gubernamental, que es la fiscalización que se realiza en la administración pública.

#### 4. 1 EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

El tema de la evaluación durante la década de los ochentas implica casi una total vinculación con el control, y más allá del significado estricto de este último, para que lo identifiquemos, mejor citare el pensamiento de José Trinidad Lanz Cárdenas que define el control en el ámbito de la administración pública, como *el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.*



Es conveniente aclarar que existen diferencias entre una auditoría y la evaluación, sobre todo porque tal y como lo indica avier Ballart hay algunas instituciones que añaden a sus funciones de auditoría jurídico-contable las funciones de evaluación, pero ni estas ni el control son lo mismo.

El control se refiere, de manera general, a verificar que los recursos asignados a determinados programas estén claramente aplicados y bajo la normatividad correspondiente; preocupa cuestiones mas organizativas, más de asuntos internos, de estructura administrativa que de relación con el exterior. Por su parte la auditoría esta más relacionada con la revisión, análisis y aprobación de las cuentas, es decir, un acto de fiscalización, de inspección. La evaluación va más allá de ser un simple examen o verificación, va dirigido a cuestionar las implicaciones que conlleva la ejecución de una política o programa a través de una serie de recursos que serán utilizados para lograr diversos objetivos, tanto internos como externos, relacionado con lo que se esta evaluando.

Así, realmente mas que tomar en cuenta la idea de auditoría, debe destacarse en sí a la evaluación de este sistema, misma que se consolida como la manera para impulsar que las acciones del gobierno estén dirigidas a cumplir satisfactoriamente los objetivos o metas, en materia política, económica y social, que demanda la sociedad.

En ese sentido, la noción de evaluación a partir de Guillermo Teutli se entiende como *la valoración del quehacer administrativo cotidiano* con la que, como ya mencione, se busca la consecución de objetivos y metas que la administración pública se ha establecido para responder a las demandas sociales. Desde este punto de vista se puede identificar que la evaluación se realiza antes, durante o después de llevar a cabo un programa determinado; lo que es de gran utilidad es que en cualquiera de las tres etapas que se haga, se

intenta contribuir a dar un panorama amplio para que las decisiones que toma el gobierno con relación a un asunto o problema sean adecuadas y oportunas, además de que también toma en cuenta los recursos a utilizar.

Cabe señalar que como ya se ha expuesto, en la década de los 80's la evaluación se maneja como parte de un sistema, con un marco normativo, con métodos, criterios y contenidos propios. Dentro de este sistema, independientemente del lugar en el que se le ubique, lo importante trasciende en que los resultados que se dan a partir de la evaluación se convierten en experiencias que pudieran ser aprovechadas por el gobierno. Lo que si queda claro, es que en realidad la evaluación en este tiempo se dirige principalmente a ser aplicada a quienes son responsables de los programas o proyectos, es decir, a los servidores públicos, y a valorar el funcionamiento de las oficinas de las entidades o dependencias de la administración pública.

La evaluación de los servidores públicos es por demás conocida, puesto que en todas las organizaciones públicas o privadas, encontramos de alguna manera la existencia de un sistema de evaluación de personal para observar la cantidad y la calidad de las funciones que el empleado o trabajador tiene a su cargo. Así, se encamina el propósito de mejorar el desempeño del personal puesto que trae un beneficio general a la organización, pero de manera individual se relaciona con que los resultados apoyen la posibilidad de un aumento de sueldo, de obtener una promoción o en un caso externo de conservar el empleo.

En el ámbito del servidor público, específicamente en el rango en donde se encabeza la ejecución de un programa o proyecto, propiamente no se entendería la evaluación en los términos acabados de mencionar, puesto que en la cúpula de los funcionarios públicos, en un sistema como el nuestro, no se examinan si son ineptos o les falta habilidad para desempeñar un puesto,

únicamente se identifica que sean incondicionales a un grupo. Lo ideal sería que pudieran ser evaluados en los términos de un perfil profesional, para valorar el conocimiento de un trabajo o de lo que implica el mismo, y que redunde en su desempeño laboral; de sus rasgos personales, para identificar cuestiones de liderazgo, trato personal, etc.

De hecho habría que recordar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ( ahora SECODAM ) surge a partir del reclamo social contra la corrupción y que de manera específica se refiere a vigilar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, por lo que hablar en sí de lo que significa evaluarlos no va más allá de indagar acerca de cuestiones como el aclarar la situación patrimonial, misma que tiene que ser coherente con su puesto y su antigüedad laboral en la administración pública; también se refiere a cuidar que no exista abuso en el desempeño de su trabajo por la posición o lugar que ocupen en alguna entidad o dependencia; siendo así, no identificamos una valoración real del ejercicio en el servicio público, misma que podría coadyuvar a la existencia de un servicio civil de carrera debido a que en parte se tomaría en cuenta el Sistema de Mérito.

---

Realmente la evaluación a los funcionarios en el sentido estricto no se lleva a cabo, debido a que influyen diversos factores que más que realizar una valoración objetiva se vuelve en determinado momento en una cuestión muy subjetiva. Se realiza la auditoría a los empleados como un acto para corregir mas que para ofrecer la oportunidad de que se reconozcan a los buenos servidores públicos o se limite a tiempo a los malos servidores públicos: a los que les falta vocación de servicio.

Por lo que se refiere a la evaluación de las organizaciones, de manera general tiene una connotación inicial: no es lo mismo evaluar a una institución o empresa pública que a una privada. Pero lo que sí es muy común es integrar

la cuestión de la eficiencia y eficacia como elementos a valorar, obviamente no es la misión de la iniciativa privada, sino en cuestiones como de rendimiento económico o social, o de una relación costo-beneficio, examinando de manera general ya sea el desempeño financiero, productivo, administrativo, o económico-social.

En este aspecto se evalúa, principalmente la contribución de la entidad, dependencia o empresa pública a los objetivos del sector al que pertenecen y su vinculación al mismo, así como la congruencia que exista para el cumplimiento de los programas y objetivos de cada entidad.

Podría hablarse de diversas pruebas o técnicas para evaluar a las instituciones públicas, sobre todo en cuestiones de eficiencia, pero existe un problema central y complejo que se convierte en obstáculo para la evaluación y es que en el sector público con frecuencia encontramos que no hay una precisión total de las funciones que le corresponden a cada una de las oficinas públicas, también y por lo mismo- no llegan a ser claros sus objetivos y, por ende, se da una carencia en la forma más eficiente en la que podrían operar.

De hecho, se encuentran duplicidades en las funciones de varias dependencias o entidades, lo que varias veces redundando en no atender eficaz y eficientemente una demanda social y existe confusión para saber a quien le compete atenderlas: se provoca un desencanto más ante el grupo demandante o ante la sociedad en general.

Si se retoma esta última idea, se vuelve importante la opinión pública en lo referente a evaluar a una organización pública. Frecuentemente el prestigio y la aprobación de la existencia de una entidad o dependencia se califica a partir del desempeño o ejecución de sus funciones y si es necesaria en la sociedad en la resolución de problemas, y que tan rápido los atiende, pero se dejan a un

lado los objetivos, proyectos, programas y políticas que se hubieren establecido. 1

## 4.2 EL CONTROL FINANCIERO-ADMINISTRATIVO EN LOS MUNICIPIOS

Conviene precisar en primer lugar qué debe entenderse por control en los municipios, a efecto de estar en condiciones de comprender el control financiero municipal. La palabra control deriva del francés *controle* y significa: comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

Según una de sus definiciones, el control "es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes". En palabras más sencillas, por control se entendería la obtención sistemática de datos a fin de conocerlos resultados de la actuación municipal en relación con los esperados, con el propósito de corregir y mejorar la función pública municipal.

---

Si, bien el control en los municipios es uno solo, según la materia en que se aplica puede ser, entre otros, de obra, de evaluación de programas, de sistemas, de legalidad y financiero.

El control de obra es aquel mediante el cual se miden los resultados obtenidos por los municipios en la planeación y ejecución de su obra pública.

En el control por la vía de la evaluación de programas permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y subprogramas que se propuso el municipio.

El control de sistemas persigue **evaluar** los sistemas o procedimientos con el fin de determinar el grado en que el municipio cumple las disposiciones legales, tanto en su estructura como en su actuación.

Por último el control financiero consiste en verificar y evaluar la recaudación y administración de los ingresos municipales, así como la aplicación de los recursos presupuestales asignados al municipio, a fin de comprobar que se llevaron a cabo de conformidad con la normatividad aplicable en la materia.

Cabe señalar que las anteriores formas de control no se presentan en todos los municipios, pues su aplicación depende de la capacidad administrativa, técnica y financiera de cada municipio, la cual, como ya se expresó, varía según sus circunstancias geográficas, económicas y sociales. El control que sí es común a todos los municipios es el financiero, pues hasta los municipios de escasos recursos están sujetos a alguna forma de control, por rudimentario que sea.

Ahora bien, desde el punto de vista del órgano que lo aplica, el control en los municipios puede ser interno y externo. 2

#### 4.2.1 CONTROL INTERNO

Todo municipio está sujeto a alguna forma de control, ya que éste es indispensable para asegurar el buen funcionamiento de la administración pública municipal. Dicho control, según el órgano que lo aplique, es interno o externo.

El control interno se lleva a cabo por servidores públicos del propio municipio y se instituye en interés de la propia administración pública municipal

para verificar su actuación y corregir las anomalías y deficiencias. Así, el control interno generalmente es ejercido por:

a) El Ayuntamiento, pues entre sus funciones se encuentra vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos y controlar por conducto del presidente municipal y del síndico la aplicación del presupuesto de egresos municipal.

b) El Presidente Municipal, quien tendrá que vigilar que la recaudación se efectúe en todas las ramas de la hacienda municipal, que la inversión de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto, que se ejecuten los planes y programas estatales y municipales de desarrollo y que la administración y prestación de los servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera y de conformidad con las disposiciones aplicables.

c) El Síndico, quien tendrá que vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales, mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, revisar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor del Congreso estatal y vigilar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como se observa, el control interno en los municipios compete básicamente al ayuntamiento, al presidente municipal y al síndico, los cuales, en virtud de las múltiples funciones que deben desempeñar ejercen las acciones de control en forma marginal, por lo que dicha estructura no es la más adecuada. Por tanto, tomando en cuenta que las acciones de control y de evaluación municipal. Esta sería una oficina que dependería directamente del ayuntamiento, al que rendiría informes periódicos, y cuyas funciones serían.



- ✓ La auditoría, que tendría principalmente por objeto la revisión de los aspectos contables, financieros y administrativos del municipio.
- ✓ El control de gestión, con el fin de garantizar la eficacia en el logro de los objetivos planteados por el municipio y la eficiencia en la programación y realización de sus acciones mediante una continua verificación, registro y evaluación de la forma en que se llevan a cabo.
- ✓ Quejas y denuncias, con el propósito de atender y denunciar que presenten los particulares en contra de servidores públicos, de prestadores de servicios o de los servicios en sí. 1

El control interno es aquel que realiza personal adscrito al propio municipio a través órgano de control interno municipal denominado Auditoría o Contraloría Interna a través de las siguientes funciones:

➤ Planear, organizar y coordinar los sistemas de control y evaluación de la Administración Pública Municipal.

➤ Establecer y expedir los manuales que regulen el funcionamiento de los procedimientos de control de la Administración Pública Municipal, siendo competente para requerir a las dependencias del municipio y organismos desconcentrados o paramunicipales, la instrumentación de medias complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren dicho control.

➤ Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización administrativa interna, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Municipal.

➤ Llevar a cabo revisiones, auditorías y peritajes por acuerdo del Presidente Municipal, por sí, o a solicitud de las dependencias y de los organismos desconcentrados, con el objeto de promover la eficiencias en sus operaciones, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

➤ Inspeccionar, vigilar y supervisar, que en la Administración Municipal se cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles del patrimonio municipal.

➤ Vigilar que se cumplan las disposiciones de los acuerdos y convenios celebrados entre el Municipio y otras entidades de derecho público, de donde se derive la inversión de fondos.

➤ Analizar, implantar, evaluar y actualizar los sistemas y procedimientos administrativos de control interno y los manuales técnicos de operación que se requieran en las dependencias municipales y organismos desconcertados.

➤ Informar al Presidente Municipal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Municipal, que hayan sido objeto de verificación.

➤ Solicitar la intervención o participación de auditores externos y consultores que coadyuven al cumplimiento de las funciones de verificación y vigilancia.

- Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación y presupuestación aprobada, supervisándolas directamente o a través de los órganos de control interno de las dependencias municipales, sin demérito de la responsabilidad de la entidad encargada de la ejecución de dichas obras.
- Supervisar la adquisición y enajenación de bienes muebles e inmuebles que lleve a cabo el Municipio y vigilar que dichas operaciones se ajusten a las disposiciones legales.
- Conocer, tramitar y resolver los recursos administrativos de su competencia.
- Ejercer funciones de supervisión para mantener actualizado el inventario general de los bienes muebles e inmuebles que constituyan el patrimonio del Municipio. 5

#### 4.2.2 CONTROL EXTERNO

En cuanto al control externo o fiscalización superior, se caracteriza porque lo aplican órganos técnicos que en nuestro país no forman parte de la administración pública, sea federal, estatal o municipal, sino que dependen de los poderes legislativos, por tal motivo, recibe el nombre de fiscalización superior, porque se trata de un control que se ejerce desde fuera de la administración pública, es decir, es la fiscalización del Poder Ejecutivo que realiza el Poder Legislativo. En otras palabras, la fiscalización superior es el control de los ingresos, egresos y en general del manejo de los recursos públicos a cargo del órgano ejecutivo que lleva a cabo el órgano legislativo a

través de la Contaduría Mayor de Hacienda o como se denomine en cada caso la entidad fiscalizadora.

La fiscalización superior (o control externo) se encuentra íntimamente vinculada con el sistema democrático de México y se halla en la misma base de su organización jurídico-política, en virtud de que constituye un elemento esencial del sistema de pesos y contrapesos establecido para mantener el equilibrio entre los tres poderes públicos. Además, la fiscalización superior es indispensable, puesto que el instrumento de que dispone el pueblo para comprobar, por conducto de la Cámara de Diputados que representa, que se están manejando adecuadamente los fondos públicos.

A nivel federal, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 74 constitucional en su fracción IV, la Cámara de Diputados al H. Congreso de la Unión tiene la facultad de revisar la Cuenta Pública que anualmente debe rendir el Poder Ejecutivo para informar al Poder Legislativo sobre los resultados de su gestión financiera, es decir, sobre la recaudación del ingreso y el ejercicio del gasto público que llevó a cabo. En virtud del carácter técnico que requiere la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal, la Cámara de Diputados la efectúa por conducto de su órgano técnico, denominado Auditoría Superior de la Federación, para lo cual este organismo de fiscalización superior ejerce funciones de contraloría y está facultado para practicar auditorías a dependencias entidades públicas, a fin de verificar si realizaron sus operaciones con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación, y si cumplieron con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos que les sean aplicables, así como examinar los resultados de su gestión financiera y fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal.

Análogamente, en las constituciones de los estados se prevé la fiscalización superior de la gestión financiera que llevan acabo los gobiernos estatales y municipales y se otorga al Congreso local la facultad de revisar las cuentas públicas que presenten el Ejecutivo estatal y los ayuntamientos. La legislatura local efectúa dicha revisión por conducto de su órgano fiscalizador, o sea la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado u órgano homólogo. 2

En el caso de Nuevo León el Congreso del Estado, revisará la cuenta pública que rindan los Municipios, conforme a la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. Para tal efecto, el Congreso se auxiliará de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el órgano técnico dependiente del Congreso del Estado en materia de fiscalización, control y evaluación de las finanzas públicas del Estado y Municipios, así como de las entidades, la que en su caso tendrá las siguientes atribuciones de revisión y control.

Verificar y evaluar si los Municipios:

a) Realizaron su actividad financiera en lo general y en lo particular con estricto apego a las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos de los Municipios, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y sub - programas aprobados;

c) Ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos en tiempo y forma establecidos por la ley;

La Cuenta Pública es el conjunto de documentos que contienen los estados contables, financieros, patrimoniales, presupuestales, programáticos y de otro orden de los Municipios, así como a la información estadística pertinente;

La revisión que practique la Contaduría Mayor de Hacienda comprenderá, además de la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, una revisión legal, económica, financiera y contable del ingreso y del gasto públicos, y podrá verificar la exactitud y la justificación de las cantidades erogadas, así como si los cobros y pagos hechos se efectuaron de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, pudiendo ejercer sus atribuciones para fiscalizar, controlar y evaluar a las entidades a partir de la presentación de la cuenta pública y hasta que no se hayan extinguido las facultades o prescrito las acciones que pudieran ejercitarse en esta materia. 3

---

#### 4.3 TENDENCIAS DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Como ya se indicó, el control financiero municipal consiste en verificar y evaluar la recaudación y administración de los ingresos municipales, así como la aplicación de los recursos presupuestales asignados al municipio, con el propósito de comprobar que se llevaron a cabo de conformidad con la normalidad aplicable en la materia. En suma, el control financiero del municipio consiste en verificar los ingresos y gastos públicos municipales y en evaluar su manejo.

Tradicionalmente, el control financiero en la entidades municipales ha consistido precisamente en comprobar que los ingresos municipales se hayan

recaudado de acuerdo con las disposiciones legales en vigor, en verificar que los gastos correspondieran a los bienes adquiridos y a los servicios recibidos, y que dichos bienes y servicios se obtuvieran real y oportunamente, en la cantidad y con la calidad pactadas y en las condiciones estipuladas. De este modo, generalmente, el control financiero municipal se ha enfocado a las siguientes áreas de revisión.

1. Ingresos Municipales
  - Impuestos
  - Derechos
  - Productos
  - Aprovechamientos
2. Egresos Municipales
  - Fondos fijos y revolventes
  - Sistemas de pagos
3. Recursos Humanos
  - Selección y contratación
  - Control de personal
  - Nómina
4. Recursos Materiales
  - Adquisiciones
  - Inventarios y almacenes
  - Control de bienes muebles
  - Control de bienes inmuebles
  - Mantenimiento y conservación
5. Presupuestos y Contabilidad
  - Control presupuestal
  - Registros Contables
6. Servicios Públicos Municipales
  - Seguridad Pública



- Pavimentación y bacheo
- Registro Civil
- Alumbrado público
- Educación
- Mercados
- Limpia
- Licencias y permisos
- Drenaje y alcantarillado
- Banquetas
- Rastros
- Panteones
- Salud
- Emergencias urbanas
- Jardines
- Instalaciones deportivas
- Actividades artísticas y urbanas

De esta suerte, el control financiero en el municipio se limita a verificar que el manejo de los ingresos y gastos públicos municipales se efectúe de conformidad con los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la actividad del municipio y de su personal.

La seguridad de que los municipios cada día manejan recursos mucho mayores que ahora, conduce a pensar que también en materia de control se deben lograr avances importantes.

Las recientes reformas al artículo 115 constitucional que otorga al municipio, sobre todo en el área financiera, una plena autonomía así como los cambios en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se traducen en una derrama de recursos hacia los municipios a través de los Fondos de

**Aportaciones propicia que el control financiero sobre los municipios cobre una importancia capital.**

Desde luego, se prevé una definición clara y absoluta del control que se efectúe desde dentro del propio municipio y del control externo o fiscalización superior que se ejerza desde fuera del municipio, concretamente por las Contadurías Mayores de Hacienda.

Los municipios, por necesidad, contarán con órganos de control que establezcan los ayuntamientos para tener la certeza de que cumplan eficazmente con su encomienda de recaudar los ingresos que establece la ley y que ya estarán administrando plenamente, así como para cerciorarse de que proporcione los servicios que les corresponde ministrar para beneficio de la comunidad.

Para ello contarán seguramente con contralorías internas, las cuales harán su tarea eficazmente e informarán de los resultados de sus trabajos de revisión a los ayuntamientos, sirviendo implícitamente de apoyo a las presidencias municipales en el desempeño de sus funciones.

El control externo o fiscalización superior a cargo de las Contadurías Mayores de Hacienda jugará también un papel central en el control de las actividades financieras de esos municipios más fuertes y ricos que se prevén para el siglo XXI.

Las Contadurías Mayores de Hacienda seguirán actuando como entes fiscalizadores que reportarán el resultado de sus trabajos a los congresos estatales. A este respecto, cabe mencionar el concepto de auditoría que desde hace varios lustros han venido manejando las entidades fiscalizadoras superiores más avanzadas del mundo y que, en función del enfoque de la

auditoría, se distingue claramente, por una parte, entre la revisión que se limita a verificar el cumplimiento y la legalidad de las operaciones y, por otra, aquella que, además, comprueba que se haya obtenido el valor adecuado por el dinero empleado.

En el curso de la revisión se pueden presentar operaciones que, a pesar de haberse ajustado rigurosamente a las normas establecidas, no hayan producido los mejores resultados posibles. Ello puede obedecer a diversas razones. Por ejemplo, podría tratarse de adquisiciones de bienes y servicios que no se hubiesen efectuado atendiendo al factor de economía; o sea que, no obstante haberse cumplido la normatividad aplicable en materia de compras, los precios resultasen más altos que los normales o que la calidad de los bienes adquiridos no correspondiera a los precios pagados.

También puede darse el caso de que aunque se cumplan todos los requisitos legales, no se logren los resultados deseados o que éstos sean francamente malos porque no se actuó con la debida eficiencia. En otras palabras, aun cumpliendo con el principio de economía, los resultados podrían ser inadecuados debido a que la combinación de los elementos que intervinieron en la consecución de los fines perseguidos, sean estos recursos humanos, materiales, financieros o técnicos, no fue la que más se acerque a lo óptimo. Este factor de la eficiencia se identifica con lo que conocemos como productividad.

También pueden presentarse situaciones en que se cumpla con los principios de legalidad, economía y eficiencia y, sin embargo, los resultados obtenidos no sean los más convenientes, ya sea porque los planes y programas fueron mal elaborados o porque desde su implantación y adopción estuvieron mal orientados. En estos casos el órgano de fiscalización debe tener extremo cuidado en sus intervenciones, pues este tipo de situaciones está

íntimamente ligado con las decisiones de política que corresponden por regla general al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, podría interferir en ellas. Las decisiones deben estar siempre en manos de los ejecutores y no de los fiscalizadores, pues, de lo contrario, los últimos estarían invalidados para juzgar decisiones en cuya adopción intervinieron. Sin embargo, en el caso de decisiones evidentemente desacertadas, los órganos de fiscalización, válidamente, pueden y deben examinarlas y criticarlas.

El enfoque que, desde este punto de vista, consiste en evaluar o enjuiciar los resultados o la orientación de los planes y programas, se conoce con el nombre de revisión de la eficacia o de la efectividad.

Al tipo de auditoría que tiene como finalidad comprobar que se obtiene el valor adecuado por el dinero erogado (value for money) se le conoce también con el nombre de auditoría operacional o de la eficiencia el término en inglés, performance auditing.

En todo el mundo se clasifica a la auditoría que practican los órganos superiores de control o de fiscalización superior (como se le conoce mundialmente) por los enfoques que se han esbozado en líneas anteriores, o sea como auditoría de regularidad (regularity auditing) o como auditoría operacional o de la eficiencia (performance auditing).

A este último enfoque se le conoce también en todo el mundo como la auditoría de las 3 E's o sea de la economía, de la eficiencia y de la eficacia (o efectividad) en virtud de que las iniciales de los términos con que se designa a estos conceptos son las mismas en inglés y en otros idiomas.

Además de que, por obedecer a una lógica abrumadora, conviene que se adopte en México la clasificación de la auditoría en auditoría de la regularidad y

auditoría operacional o de la eficiencia, este criterio ofrece la ventaja adicional de que se aplica prácticamente en todo el mundo y que, por lo mismo, podrían aprovecharse los avances que sobre todo en materia de auditoría operacional, hayan logrado y sigan logrando en lo futuro las entidades fiscalizadoras superiores más avanzadas del mundo, las que con este propósito están invirtiendo sumas muy cuantiosas de dinero.

A mayor abundamiento, independientemente de las ventajas intrínsecas de adoptar los enfoques de los dos tipos de auditoría ante mencionados (regularidad y operacional o de eficiencia), no hacerlo equivaldría a aislarse del resto del mundo, pues la comunicación y el intercambio de ideas se dificultarían enormemente.

En el XII Congreso Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que se celebró recientemente en Sidney, Australia, uno de los tres temas centrales que se debatieron fue el de la auditoría operacional o de la eficiencia (performance auditing). En este congreso participaron aproximadamente 100 entidades fiscalizadoras superiores de diversos países del mundo, las cuales estuvieron representadas por sus titulares (Contralores Generales, Auditores Generales o Presidentes de Tribunales de Cuentas) y sus más cercanos colaboradores; en total participaron 240 delegados y, en calidad de observadores, representantes de organizaciones internacionales tan importantes como el Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Instituto Internacional de Auditores Internos, etcétera.

La Contaduría Mayor de Hacienda, que representó a México en el congreso, presidió la reunión plenaria en la que se trató el Tema I Auditoría Operacional o de la Eficiencia, distinción muy señalada, pues sólo compartió este honor con otras dos entidades fiscalizadoras superiores, que presidieron

respectivamente los Temas II Control de las Empresas Públicas y III Control de Calidad de las Auditorías.

Es pertinente mencionar que el Tema I Auditoría Operacional o de la Eficiencia fue el que mayor interés despertó en el congreso y que las conclusiones a que se llegó fueron extraordinariamente importantes para quienes tenemos responsabilidades en materia de fiscalización superior, por lo que se transcriben a continuación las relacionadas con la clasificación de las auditoría en auditoría de la regularidad y auditoría operacional o de la eficiencia:

1. Tomando en consideración la Sección 4 de la Declaración de Lima (que se refiere a los enfoques del control plasmados en la Declaración sobre Líneas Básicas de la Fiscalización), el Duodécimo Congreso adopta los siguientes conceptos:

a) Una tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ha consistido en practicar auditorías de regularidad, que comprenden todos los aspectos del cumplimiento legal y de las responsabilidad financiera.

b) Además de la auditoría de regularidad, existe otro tipo de auditoría, que tiene por objeto evaluar la economía, eficiencia y efectividad de la administración pública y que se conoce como auditoría operacional o de la eficiencia.

2. Una auditoría operacional o de la eficiencia es un examen objetivo de la eficiencia financiera y operacional de una organización, actividad o función, e incluye una revisión de los sistemas y procedimientos administrativos.

3. El alcance de la auditoría operacional o de la eficiencia está determinado por las atribuciones legales y las circunstancias particulares de cada EFS (o depende de éstas).

4. Se presentan algunas dificultades para determinar el alcance de la auditoría respecto a las decisiones relacionadas con las políticas. No obstante, se considera aceptable que la auditoría operacional o de la eficiencia incluya el examen de la información que conduce a las decisiones en materia de políticas, así como la determinación del grado en que se han alcanzado los objetivos de esas políticas.

5. No se ha encontrado aún un término generalmente aceptable que comprenda tanto a la auditoría de regularidad como a la operacional o de la eficiencia, aunque las expresiones “auditoría integrada” y “auditoría de alcance total” han sido adoptadas por algunas EFS con ese propósito.

6. Los objetivos de la auditoría operacional o de la eficiencia comprenden:

- 
- a) Proporcionar una base para mejorar la administración del sector público.
  - b) Mejorar la calidad de la información relativa a los resultados de la administración pública de que disponen los encargados de establecer las políticas, los legisladores y la comunidad en general.
  - c) Estimular a la administración del sector público para que introduzca los procedimientos necesarios para informar sobre su eficiencia, y
  - d) Propiciar una rendición de cuentas más adecuadas.

7. Las EFS tienen una importante tarea que cumplir al respecto. Mediante la auditoría operacional o de la eficiencia, las EFS pueden contribuir a una administración pública más eficiente y eficaz así como inducir mejoras en la



información generada por el sector público y en la rendición de cuentas en general.

#### Limitaciones.

1.- Entre las limitaciones que las EFS han experimentado al practicar la auditoría operacional o de la eficiencia se encuentran las siguientes:

2.- Dificultades para delimitar el alcance de la auditoría operacional o de la eficiencia y para definir las materias objeto de este tipo de revisión, y En algunos países, falta de facultades legales y de acceso a la información.

3.- Existen también limitaciones en las técnicas de auditoría, relacionadas con dificultades para identificar las líneas de responsabilidad; falta de información, de criterios, de normas, de personal calificado y de fondos.

4.- Las EFS tienen un interés común en seguir desarrollando conceptos y definiciones en el campo de la auditoría operacional o de la eficiencia.

5.- El Duodécimo Congreso ha apoyado las medidas encaminadas a la recopilación de un glosario multilingüe de términos de auditoría, para cuya preparación se consultará a las EFS miembros.

6.- Es importante que las legislaturas reconozcan la necesidad de practicar auditorías operacionales o de la eficiencia en todos los sectores de la actividad gubernamental.

La exposición anterior ha tenido el propósito de ofrecer mayores elementos de juicio para comprender mi convicción de que en el siglo XXI las Contadurías Mayores de Hacienda de los Estados de la República y los órganos

de control interno de los Ayuntamientos, estarán revisando las actividades de los municipios conforme a los enfoques de regularidad y operacional o de eficiencia, por lo cual el control externo o fiscalización superior será más útil y propiciará que los municipios se manejen con más orden, eficiencia y honestidad.

Para entonces, las legislaciones que rigen la fiscalización superior en los estados de la República seguramente se habrán adecuado para que, con todo el apoyo legal, las Contadurías Mayores de Hacienda de los Estados de la República sirvan mejor a sus respectivas legislaturas, que es donde está representado el pueblo, todo lo cual redundará en un mejor sistema de gobierno para beneficio de todos los mexicanos.<sup>1</sup>

#### **4.4 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN**

Todo servidor público incurrirá en responsabilidad administrativa cuando, sin constituir delito, incumpla con las siguientes obligaciones generales de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones:

1. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
2. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

3. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos;
4. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;
5. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
6. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos y particulares las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, conductas abusivas, violencia, vejaciones o insultos;
- ~~7. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;~~
8. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o después de concluido el período para el cual se le designó o de haber sido cesado, suspendido o destituido por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones, o ejerza funciones que no le correspondan, o las abandone sin causa justificada.
9. Abstenerse, cuando ha sido nombrado por tiempo limitado, de continuar ejerciendo sus funciones después de cumplido el término para el cual se le

nombró, excepto en los casos en que las leyes o normas establezcan la obligación de esperar a que se presente el sustituto;

10. Abstenerse de autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un período de 365 días calendario, así como de otorgar indebidamente licencia, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan; o por cualquier pretexto, obtener de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

11. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

12. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

---

13. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles hasta el segundo grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

14. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace

referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

15. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objeto mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

16. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado o Municipio le otorgan por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

17. Abstenerse de intervenir o participar en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública alguna de las personas comprendidas dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por

estos últimos. En este caso el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir en cualquier forma respecto de la promoción, suspensión, remoción, cese o sanción, que pueda derivar alguna ventaja o beneficio para éstos;

18. Presentar con oportunidad y veracidad las manifestaciones de bienes, inicial, anual y de conclusión de cargo.

19. Proporcionar en forma oportuna y veraz la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

20. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

21. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Contraloría cuando sea procedente, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia u organismo de la Administración Pública Municipal.

22. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

**23. Cumplir con la entrega-recepción de los recursos humanos, materiales y financieros del despacho a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas y ordenamientos aplicables que al efecto se expidan;**

**24. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores estatales o municipales, o por irregularidades en el manejo, administración, ejercicio o pago de recursos económicos y del gasto público del Municipios; o de los transferidos, descentralizados, concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;**

**25. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, o inhibir utilizando cualquier medio de intimidación, la formulación de quejas y denuncias; o con motivo de las mismas realizar cualquier conducta injusta u omitir una causa justa y debida que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes o de las personas que guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo con éstos. Así mismo, de desestimar, rezagar o desechar queja o denuncia en contra de algún servidor público, cuando ésta reúna los requisitos y formalidades establecidas en la Ley de Responsabilidades o mostrar parcialidad en el trámite de la misma;**

**26. Abstenerse de otorgar en contravención a las leyes, normas, sistemas y procedimientos establecidos, por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, estimaciones, franquicias, exenciones, finiquitos o liquidaciones en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y prestación de servicios de cualquier naturaleza; colocación o transferencia de fondos y valores con recursos económicos públicos o su otorgamiento indebido, sin**



la documentación comprobatoria o los asientos contables, bancarios y financieros correspondientes;

27. Custodiar, vigilar, proteger, conservar y mantener en buen estado los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión y evitar que en cualquier forma se propicien daños, pérdidas o sustracciones a los mismos, incluyendo la automatización de la información de sistemas y programas de informática que se establezcan, así como llevar los catálogos y actualizar inventarios de dichos bienes y sistemas de informática, conforme a las normas y procedimientos establecidos en las leyes de la materia;

28. Abstenerse de otorgar por sí o por interpósita persona, contratos de prestación de servicios profesionales, civiles, mercantiles, laborales, de servicios relacionados con la obra pública, asesorías y consultorías o de cualquier otra naturaleza que sean remunerables a sabiendas de que no se prestará o se incumplirá con el servicio contratado, o éste fuere innecesario. Igualmente deberá abstenerse de otorgar, permitir o autorizar

concesiones de prestación de servicios públicos, permisos, licencias, autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre contribuciones fiscales o sobre precios y tarifas de bienes y servicios prestados por la Administración Pública Municipal sin observar las disposiciones legales aplicables en la materia correspondiente, que produzcan beneficios económicos al propio servidor público, a terceros.

29. Abstenerse de expedir cualquier identificación o constancia en la que se acredite como servidor público a cualquier persona que no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicho documento;

**30. Abstenerse de utilizar la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público para realizar por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones, adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido para él. Esta prevención es aplicable al servidor público hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;**

**31. Abstenerse de promover o gestionar por sí o por interpósita persona la tramitación o resolución de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios para sí o a terceros.**

**32. Abstenerse de solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones;**

**33. Abstenerse de utilizar fondos públicos con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de terceros, o con el fin de denigrar a cualquier persona;**

**34. Abstenerse de distraer o desviar recursos económicos públicos, bienes muebles o inmuebles o cualquier otro bien o derecho perteneciente al Municipio, ya sea para usos propios o ajenos, o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por cualquier otra causa; o hiciere un pago ilegal;**

35. Abstenerse de aumentar su patrimonio ilícitamente, o no comprobar la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto a los cuales se conduzca como dueño;

36. Proporcionar o suministrar oportunamente los datos, la información y los documentos relacionados con la administración y ejercicio de las finanzas públicas, y no obstaculizar la práctica de visitas, inspecciones o auditorías y el acceso a los archivos, que le requieran las autoridades competentes.

37. Formular las observaciones pertinentes e informar a sus jefes inmediatos sobre las irregularidades o los ilícitos detectados, que puedan dar origen al fincamiento y determinación de responsabilidades, o a la presentación de denuncias penales, derivadas de las inspecciones, revisiones o auditorías internas o externas que se practiquen conforme a sus funciones en los procedimientos de fiscalización, control y evaluación gubernamental;

38. Abstenerse de retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia y procuración de justicia, o negar de igual forma el uso de la fuerza pública legalmente requerida para prestar servicios de auxilio, o violar intencionalmente los procedimientos judiciales en el ejercicio de la administración y procuración de justicia;

39. Informar por escrito a su superior jerárquico cuando tenga conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión, de hechos en los que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses del Municipio; o evitarlo si está dentro de sus facultades;

40. Abstenerse de realizar acciones tendientes a obtener fondos, valores o bienes, que no se le hayan confiado y se los apropie o disponga de ellos indebidamente para sí o para terceros.

)

**41. Abstenerse de coaligarse para tomar medidas contrarias a una Ley o Reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender las actividades normales de la Administración Pública Municipal;**

**42. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación de persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito y ejercitar la acción penal cuando no proceda denuncia, acusación o querrela o detener o retener a un individuo por más tiempo del señalado en el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

**43. Abstenerse de imponer gabelas o contribuciones, o cobros indebidos en cualquiera de los lugares de detención o internamiento de las personas; ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la Ley, o realizar la aprehensión de un individuo en contravención a las disposiciones constitucionales establecidas;**

---

**44. Abstenerse por sí o por interpósita persona de rematar bienes en litigio o del patrimonio del Municipio a favor de sí mismos, en cuyo juicio o procedimiento hubieren intervenido; de admitir o nombrar un depositario o entregar a éste bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;**

**45. Abstenerse de dar a conocer indebidamente al demandado o acusado, las providencias de embargo, las órdenes de aprehensión y actos reservados por la Ley decretados en su contra; de nombrar síndico o interventor en concurso o quiebra a personas que sean deudores o acreedores de los mismos, abogados o personas que tengan parentesco con las personas afectadas;**

46. Abstenerse de permitir indebidamente la salida temporal de personas que están recluidas, y no ordenar la libertad de procesados decretando su sujeción a proceso, cuando el acusado tenga la modalidad de una pena alternativa o pena no privativa de la libertad;

47. Abstenerse de emplear violencia para hacer efectivo un derecho, o pretender el mismo con violencia innecesaria en el ejercicio de su encargo;

48. Abstenerse de emitir opinión a terceros o a cualesquiera de las partes, que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;

49. Abstenerse de ejecutar cualquier acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por la Constitución Local, debiendo conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

50. Observar, en las funciones encomendadas de seguridad pública, tránsito, procuración y administración de justicia, la eficaz prestación de auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o a las que hayan sido víctimas de algún delito; así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación deberá ser congruente, oportuna y proporcional al hecho;

51. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo, o abstenerse de desempeñar sus funciones con actitud despótica o de prepotencia;

52. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos de sanciones crueles,

**inhumanos o degradantes, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, deberá denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente;**

**53. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario o delimitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en el ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;**

**54. Observar en las funciones de seguridad pública, tránsito, administración y procuración de justicia, el cuidado de la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente, así como atender con la diligencia encomendada, en operativos de coordinación con otras autoridades, y brindarles en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;**

**55. Preservar el secreto de los asuntos de seguridad pública que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determine la Ley;**

**56. Desempeñar su función pública sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas por la Ley. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción. 4**

## **BIBLIOGRAFÍA CAPITULO IV**

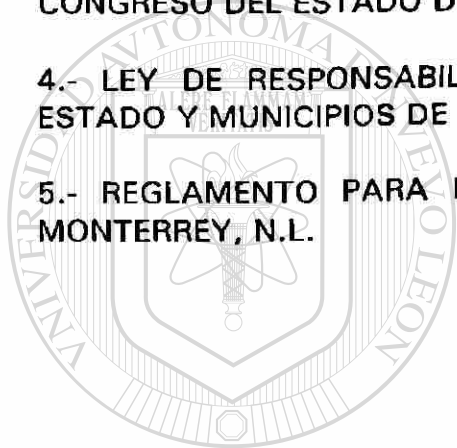
1.- RICO RAMIREZ, MIGUEL. EL MUNICIPIO: CONTROL FINANCIERO PARA EL AÑO 2000. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996

2.- TREJO DE ANDA, RICARDO. MANUAL DE ORGANIZACION PARA LAS TESORERIAS DE LOS MUNICIPIOS DEL PAIS. INDETEC. MEXICO 1997

3.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEON.

4.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEON

5.- REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE MONTERREY, N.L.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## **CAPITULO V**

### **ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE ENTREGA-RECEPCION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL**

La importancia que reviste el cambio de autoridades municipales al término de cada período constitucional o en cualquier otro momento en que haya cambio de titulares, es un mandato legal, establecido en las leyes respectivas, integrado por diversos actos que permiten deslindar responsabilidades y transferir funciones y bienes patrimoniales del erario público municipal por parte de los servidores públicos que concluyen la gestión a otros que previamente fueron designados para iniciar una función.

La Entrega-Recepción de la administración pública de un Municipio o de alguna de sus dependencias u organismos, constituye pues un procedimiento administrativo de interés público, obligatorio y formal que integra información referente a los asuntos y recursos financieros, humanos, materiales, jurídicos y generales que reflejan el estado que guarda la administración municipal con la finalidad de dar continuidad a las obras, programas y proyectos en beneficio de la comunidad.

Por lo anterior propongo un anteproyecto de “Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Municipal de ...” para los municipios de Nuevo León que permita a los señores regidores y síndicos contar con una base que les permita legislar en esta materia y se convierta en un mecanismo regulatorio para la Entrega-Recepción de manera general para el cambio de administración y de carácter particular cuando se de el relevo de algún servidor público de nivel directivo en sus respectivos municipios.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 120 y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 161 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y

### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO.-** Que ha sido propósito fundamental de este R. Ayuntamiento el que las tareas de la Administración Pública se realicen con el máximo cuidado y diligencia profesional, fomentando en los Servidores Públicos valores como honestidad, trabajo en equipo y espíritu de servicio con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las atribuciones, metas y objetivos.

**SEGUNDO.-** Que en el Plan Municipal de Desarrollo 1997-2000, se planteó como objetivo favorecer la transición del actual Gobierno Municipal atendiendo a los principios de legalidad, disciplina, eficacia y eficiencia garantizando la continuidad en la ejecución de acciones, obras, programas y prestación de servicios públicos.

**TERCERO.-** Que con el propósito de fortalecer los logros alcanzados en este trienio, se hace necesario redoblar los esfuerzos realizados para consolidar los proyectos en marcha y los compromisos asumidos que se encuentren en proceso de realización.

**CUARTO.-** Que para efecto del relevo constitucional del R. Ayuntamiento, es voluntad de este Gobierno Municipal, que el proceso de Entrega-Recepción de los recursos, oficinas, instalaciones y asuntos que integran la Administración Pública Municipal, tenga lugar en forma ordenada y transparente.

**QUINTO.-** Que en los casos en los que se realice el relevo de los Servidores Públicos Municipales hasta nivel Directivo, es propósito de ésta Administración que los recursos financieros, humanos y materiales, así como los archivos y asuntos en trámite de la Dependencia u Organismo Descentralizado a su cargo, se entreguen con oportunidad y calidad.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **CAPITULO PRIMERO**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** El presente Reglamento tiene por objeto fijar las normas generales para la Entrega-Recepción de los asuntos y recursos de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 24 y 26 inciso C fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León y establecer la obligación de que los titulares de las Dependencias hasta el nivel de Director o su equivalente en el Sector Descentralizado, rindan al separarse de sus cargos, un informe por escrito de los asuntos de su competencia y entreguen formalmente el detalle de los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones.

**Artículo 2.-** El proceso de Entrega-Recepción de los asuntos y recursos públicos de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León deberá realizarse:

- I.** Al término del período constitucional de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León,
- II.** En caso de licencia por tiempo indefinido del Presidente Municipal,
- III.** Cuando se declare la desaparición o suspensión del Ayuntamiento,
- IV.** Cuando se declare la suspensión o revocación del mandato del Presidente Municipal, y
- V.** En el caso que los Titulares de las Secretarías, Direcciones y Organismos Descentralizados sean removidos, se separen del cargo o se haya expedido un nombramiento en favor de otra persona.

**Artículo 3.-** La Entrega-Recepción es un proceso administrativo de interés público, de cumplimiento obligatorio y formal que deberá llevarse a cabo

mediante la elaboración del Acta Administrativa de Entrega-Recepción que describe el estado que guarda la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León la cual se acompañará de los Anexos correspondientes en los formularios autorizados por la Contraloría Municipal. Dichos Anexos comprenderán los aspectos financieros, humanos, materiales, obras y programas, jurídicos y generales.

Artículo 4.- Se faculta a la Contraloría Municipal para que coordine las acciones del Programa de Entrega-Recepción, así como la elaboración e implementación de los Lineamientos, Criterios y Anexos que deberán estar contenidos en el Manual de Políticas y Procedimientos, que especifique la forma, términos y alcances de la información que deberá proporcionarse, misma que de ninguna manera podrá dejar de abarcar los aspectos mínimos que se indican en el presente Reglamento.

Dentro del Programa de Entrega-Recepción, la Contraloría Municipal establecerá el Sistema de Seguimiento, Verificación y Solventación de Observaciones detectadas en las diferentes revisiones practicadas por la propia Contraloría, el cual se instrumentará y operará mediante ensayos previos.

Artículo 5.- La elaboración e implementación de los Anexos indicados en el artículo anterior deberá comprender los siguientes recursos y asuntos:

- I. **Recursos Financieros.**- Estados financieros, presupuestos, cuentas bancarias, inversiones, cuentas por cobrar y por pagar, bienes inmuebles y demás información relativa.
- II. **Recursos Humanos.**- Plantillas autorizadas y relación de personal que incluya clasificación y situación laboral de cada Empleado.

**III. Recursos Materiales.-** Detalle de mobiliario y equipo, vehículos, maquinaria, herramientas, utensilios, sistemas de cómputo, sellos oficiales, inventario en almacenes, libros, manuales y demás información relativa.

**IV. Obras y Programas.-** Relación de obras terminadas y en proceso, así como los programas permanentes.

**V. Asuntos Jurídicos.-** Estado actual que guarda el trámite de amparos, juicios, acuerdos, contratos, convenios y demás información relativa.

**VI. Asuntos Generales.-** Estructura Orgánica, Funciones Generales, Relación de expedientes, planos oficiales y actas en archivo, asuntos y proyectos en proceso, así como toda la Información complementaria en relación a los asuntos de carácter general de la Administración Municipal, que por su naturaleza deba presentar cada Dependencia u Organismo Descentralizado.

**Artículo 6.-** Los Servidores Públicos involucrados en la ejecución de los trabajos de la Entrega-Recepción deberán atender los principios de legalidad, transparencia, imparcialidad, eficacia, eficiencia y oportunidad en el ejercicio de sus respectivas funciones.

## CAPITULO SEGUNDO

### DE LA ENTREGA-RECEPCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE MONTERREY, NUEVO LEÓN

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**Artículo 7.-** Para integrar los libros de Anexos del Acta de Entrega-Recepción, los Titulares de las Dependencias y Organismos Descentralizados de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León son los directamente responsables de rendir por escrito y autorizado bajo su firma, un informe general que contendrá entre otros elementos la situación de los asuntos y recursos financieros, humanos, materiales, obras y programas, jurídicos y generales bajo su responsabilidad, correspondiente al último año de su gestión.

Para los efectos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 2 de este Reglamento, la información presentada en los Anexos deberá poseer como fecha de corte la comprendida en un período no mayor de quince días antes de la fecha en que se celebre la Entrega-Recepción.

Artículo 8.- El acto de Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León se llevará a cabo una vez terminada la ceremonia de toma de protesta del Ayuntamiento entrante, firmando el Acta Administrativa de Entrega-Recepción por el Ayuntamiento saliente y entrante:

- I.- El Presidente Municipal saliente,
- II.- El Presidente Municipal entrante, y
- III.- Los Síndicos Primero y Segundo salientes y entrantes respectivamente.

En el caso que el Presidente Municipal saliente no asista al Acto de Entrega-Recepción, se estará a lo dispuesto por lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. Tratándose de la inasistencia de los Síndicos Primero y Segundo saliente y entrante respectivamente únicamente se anotará en el Acta de Entrega-Recepción la leyenda "No asistió".

Artículo 9.- El Acta de Entrega-Recepción con sus Anexos se presentarán en Libros que serán integrados en cuatro originales para distribuirse de la siguiente forma:

- I. Presidente Municipal entrante,
- II. Presidente Municipal saliente,
- III. Contaduría Mayor de Hacienda, y
- IV. Contraloría Municipal .

**Artículo 10.- Una vez concluida la ceremonia oficial de Entrega-Recepción de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León, los Secretarios, Directores y los Titulares de los Organismos Descentralizados que sean removidos, se separen del cargo o se haya expedido un nombramiento en favor de otra persona y los funcionarios entrantes, con excepción de aquellos Servidores Públicos cuyo nombramiento requiera la aprobación del Ayuntamiento, se harán acompañar de un testigo cada uno y se trasladarán a sus respectivas oficinas para firmar el Acta Administrativa correspondiente a la Entrega-Recepción de los asuntos y recursos de esa Dependencia u Organismo Descentralizado, ante la presencia de un Representante de la Contraloría Municipal o de la persona que ésta última designe.**

**Artículo 11.- Referente a la Entrega-Recepción de los Servidores Públicos salientes cuyo nombramiento requiere la aprobación del Ayuntamiento, deberán esperar a que se celebre la Sesión del Ayuntamiento entrante, en la que se aprueben los nombramientos de los Servidores Públicos entrantes para continuar con el procedimiento indicado en el artículo anterior.**

**Artículo 12.- En el caso de que el Titular de la Dependencia u Organismo Descentralizado sea ratificado en su puesto, deberá rendir un informe por escrito en los términos que estipulan los artículos 5 y 7 de este Reglamento, ante su superior jerárquico y ante la Contraloría Municipal Municipal.**

**Artículo 13.- En relación a los hechos que sucedan entre la fecha de corte de información y el 30 de octubre del año en vigor, se deberá elaborar un Acta Circunstanciada en la que se detallen la situación de los asuntos y recursos financieros, humanos, materiales, obras y programas, jurídicos y generales, en presencia de los Titulares entrante y saliente, dos testigos y la representación de la Contraloría Municipal Municipal.**



Artículo 14.- La verificación y validación física del contenido del Acta Administrativa de Entrega-Recepción y sus Anexos deberán llevarse a cabo en un término no mayor de noventa días de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

### **CAPITULO TERCERO**

#### **DE LA COORDINACION DE AUTORIDADES SALIENTES Y ENTRANTES**

Artículo 15.- Una vez reconocido legal y definitivamente por la Autoridad Electoral competente, el Presidente Municipal electo constituirá una Comisión de enlace, para que en coordinación con el Presidente Municipal saliente quien a su vez designará la Comisión correspondiente, preparen la transferencia de información sobre el estado que guardan los asuntos y recursos financieros, humanos, materiales, obras y programas, jurídicos y generales, sin que esto implique la entrega de documentación alguna.

— Dentro de los tres días hábiles siguientes a su formación, conjuntamente las comisiones de enlace establecerán el procedimiento adecuado para realizar el proceso de preparación para la transferencia de información en forma ordenada.

Artículo 16.- Todos los Titulares de las Dependencias y Organismos Descentralizados estarán obligados a brindar la información correspondiente una vez que el Presidente Municipal en funciones les dé a conocer los nombres de las personas integrantes de la Comisión de enlace entrante referida en el artículo anterior.

Artículo 17.- La Comisión de Enlace por parte de la Administración entrante deberá tomar conocimiento de la situación que guarda la Administración

Municipal, desarrollo y cumplimiento de los programas, obras y proyectos; de tal manera que al momento de concretarse la sustitución en la titularidad de los puestos, se continúe la marcha normal de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León.

Artículo 18.- La Comisión de Enlace entrante no podrá ejercer mas atribuciones que las señaladas en los artículos anteriores, por lo que está impedida para disponer de cualquier recurso financiero, humano o material de la Administración Pública Municipal de Monterrey, Nuevo León en funciones.



**CAPITULO CUARTO**  
**DE LA ENTREGA-RECEPCION DE LOS TITULARES**  
**DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Artículo 19.- Los Titulares de las Secretarías, Direcciones y Organismos Descentralizados que sean removidos, se separen del cargo o se haya expedido un nombramiento en favor de otra persona y para cumplir con lo dispuesto en el artículo 50 fracción XXIV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, deberán preparar la Entrega-Recepción de las oficinas, instalaciones y asuntos a quienes los sustituyan en sus atribuciones, precisando la situación que guardan los recursos financieros, humanos, materiales, obras y programas, jurídicos y generales asignados para el ejercicio de sus funciones en un libro que contenga los datos relativos a su Dependencia u Organismo Descentralizado.

Artículo 20.- La Entrega-Recepción de los Titulares de las Dependencias y Organismos Descentralizados a que se refiere el artículo anterior se efectuará mediante Acta Administrativa de Entrega-Recepción que será firmada por el

Titular saliente y entrante quienes se harán acompañar de un testigo cada uno y ante la presencia de un representante de la Contraloría Municipal Municipal.

El Acto de Entrega-Recepción de alguna Dependencia u Organismo Descentralizado deberá llevarse a cabo a más tardar al día hábil siguiente en que el Titular Saliente sea removido o se separe del cargo.

Artículo 21.- El Acta de Entrega-Recepción y sus Anexos serán integrados en original y dos copias para distribuirse de la siguiente forma:

- I. Un original para el Servidor Público entrante,
- II. La primera copia para el Servidor Público saliente, y
- III. La segunda copia para la Contraloría Municipal Municipal.

Artículo 22.- Los Titulares de las Dependencias y Organismos Descentralizados en el ámbito de sus respectivas competencias, determinarán al inicio de su gestión los Servidores Públicos que ocupen un nivel inferior al de Director de Área o su equivalente que por la naturaleza e importancia de sus funciones, deban quedar sujetos a las obligaciones que impone el presente ordenamiento.

Artículo 23.- En caso de fallecimiento o incapacidad física, o en el supuesto de que el Servidor Público saliente o entrante por causas de fuerza mayor no se presente a la Entrega-Recepción de las oficinas en los términos que se señalan, ésta se llevará a cabo en presencia de algún funcionario designado por el Presidente Municipal o del Titular de la Dependencia u Organismo Descentralizado de adscripción con la asistencia de dos testigos y la representación de la Contraloría Municipal.

Si no existe nombramiento o designación del Titular entrante, la Entrega-Recepción se hará al Servidor Público designado por el Presidente Municipal o el Titular de la Dependencia u Organismo Descentralizado de adscripción.

Artículo 24.- En caso que el Servidor Público saliente o entrante se negase a firmar el Acta Administrativa de Entrega-Recepción se asentarán los hechos sucedidos en un Acta Circunstanciada en presencia de un representante de la Contraloría Municipal Municipal, de la Dirección Jurídica y dos personas en calidad de testigos.

Artículo 25.- La verificación física o revisión que lleve a cabo el Servidor Público entrante de los diferentes Anexos incluidos en el Acta de Entrega-Recepción, se realizará dentro de los treinta días naturales siguientes a la firma del Acta.

Artículo 26.- En caso de que el Servidor Público entrante determine la existencia de irregularidades en la verificación y validación del Acta de Entrega-Recepción y sus Anexos, deberá informarlo por escrito a la Contraloría Municipal Municipal, para que requiera al Servidor Público saliente y éste lleve a cabo las aclaraciones pertinentes sobre las observaciones consignadas.

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS

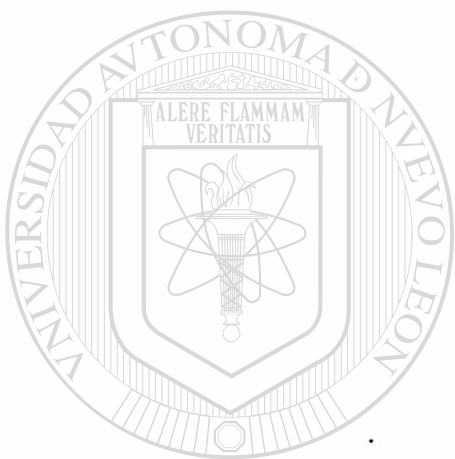
## CAPITULO QUINTO

### DEL CONTROL, VIGILANCIA Y SANCIONES

Artículo 27.- La Contraloría Municipal vigilará el cumplimiento de las disposiciones a que se refiere este Reglamento y queda facultada para interpretar el mismo para efectos administrativos, así como para dictar las disposiciones que se requieran para su adecuada aplicación y cumplimiento.

**Artículo 28.-** El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento será sancionado en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León vigente y demás ordenamientos aplicables en la materia.

**Artículo 29.-** La entrega de los asuntos a cargo del Servidor Público que concluye, no lo exime de las responsabilidades civiles, administrativas, penales, laborales y las que se deriven, conforme a las disposiciones legales respectivas.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

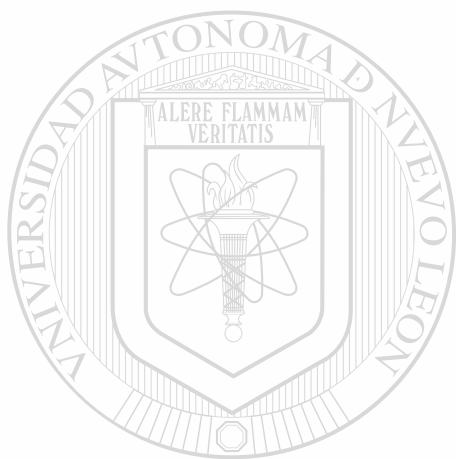


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan al presente Reglamento.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CONCLUSIONES

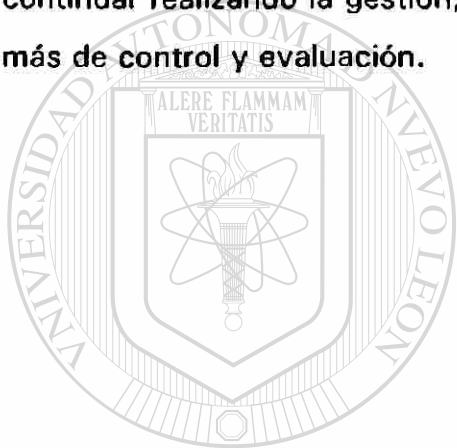
La dinámica política y social que en la última década ha vivido el Estado de Nuevo León y en particular sus Municipios, han hecho patente la imperiosa necesidad de impulsar una profunda transformación de la Administración Pública Municipal, sobre todo en los Municipios Metropolitanos, mediante la elaboración, modificación o derogación de algunos mecanismos legales y administrativos para contribuir a que en Nuevo León las acciones del gobierno Estatal y Municipal se lleven a cabo con absoluta transparencia procurando así la rendición de cuentas y la eficiencia y eficacia en las tareas públicas.

Resultado de esa dinámica ha sido la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Congreso del Estado en 1992 como una forma de control externo sobre los Ayuntamientos, el nacimiento y consolidación de las Contralorías internas en los Municipios para asegurar la buena marcha de la administración pública, la promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León así como la aprobación de los Reglamentos Municipales de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios que garantizan en mayor medida el correcto manejo y aplicación de los recursos públicos.

Es precisamente esa serie de cambios lo que me llevó a plantear un Proyecto de Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública Municipal en Nuevo León como una plataforma jurídica para que en los momentos de cambio de mandos en la administración y ejercicio del gobierno municipal, se cuente con un instrumento legal que disponga las políticas, procedimientos y mecanismos para estar en posibilidades de cumplir con la

entrega y recepción de los recursos humanos, materiales y financieros que la propia Ley de Responsabilidades y la Ley Orgánica de la Administración Municipal disponen que se deben llevar a cabo.

Espero que la propuesta presentada en esta tesis coadyuve a mejorar la función pública municipal en Nuevo León, para que al momento de cambio de mandos, el servidor público que deja el cargo se lleve la certeza de haber entregado en tiempo y forma los bienes que tuvo bajo su custodia y la persona que se inicia en el cargo pública cuenta con las herramientas necesarias para continuar realizando la gestión; además de que se constituye en un mecanismo más de control y evaluación.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## **BIBLIOGRAFIA**

**PARDO, MARIA DEL CARMEN Y GUERRERO GUTIERREZ EDUARDO. TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL EN MEXICO. INAP MEXICO 1992**

**UVALLE BERRONES, RICARDO. REVISTA DE CONTROL GUBERNAMENTAL. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO JULIO-DICIEMBRE DE 1995**

**SERRA ROJAS ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1981**

**TREJO DE ANDA, RICARDO. MANUAL DE ORGANIZACION PARA LAS TESORERIAS DE LOS MUNICIPIOS DEL PAIS. INDETEC. MEXICO 1997**

**RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRUA 1985**

**LIZARRAGA GAUDRY IGNACIO M. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996**

**GARCIA DEL CASTILLO RODOLFO. GESTION Y POLITICA PUBLICA VOL. III. NUM 2 SEMESTRE. CIEDE 1994**

**RICO RAMIREZ, MIGUEL. EL MUNICIPIO: CONTROL FINANCIERO PARA EL AÑO 2000. COMPENDIO DEL DIPLOMADO DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. UNAM-ENEP ACATLAN 1996**

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL EN NUEVO LEON. 30 DICIEMBRE DE 1996**

**LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEON.**

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE NUEVO LEON**

**REGLAMENTO PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DE MONTERREY, N.L.**



